

ANÁLISE DE RISCO E DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO EM EMPREENDIMENTOS DO TIPO PPP (PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIPS)

CARLOS MANUEL SOARES DE FREITAS

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS

Orientador: Professor Doutor Jorge Moreira da Costa

DEZEMBRO DE 2008

MESTRADO EM CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS 2006/2008

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ scc@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência ao *Mestrado em Construção de Edifícios - 2006/2008 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2008.*

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respectivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão electrónica fornecida pelo respectivo Autor.

Aos meus Pais, Irmãos e Amigos.

A little knowledge is a dangerous thing. So is a lot.

Albert Einstein

AGRADECIMENTOS

A primeira pessoa cujo contributo desejo enaltecer é o Professor Doutor Jorge Moreira da Costa, da FEUP, orientador desta dissertação, por ter oferecido a oportunidade de trabalhar neste tema e por todo o auxílio que prestou durante o seu desenvolvimento.

Gostaria também de agradecer a todas as pessoas que contribuíram na elaboração da dissertação, das quais se podem destacar:

- ✓ O Dr. Rui Sousa Monteiro da Parpública SA., pelo esclarecimento prestado acerca do papel de algumas instituições europeias na promoção, desenvolvimento e aplicação das PPP.
- ✓ Richard Abadie e Heidi Taylor da PriceWaterhouseCoopers, Reino Unido, por terem facilitado e permitido a inclusão nesta dissertação de informação recolhida e preparada pela PWC.
- ✓ Ao Ricardo Teixeira e Cristina Costa pelo apoio e sugestões dadas.

O agradecimento mais especial fica para a minha mãe, irmão e irmã, aos quais reconheço todo o amparo prestado ao longo deste ano de trabalho.

RESUMO

As Parcerias Público – Privadas são neste momento alvo de grande debate e controvérsia a nível mundial. No entanto, recebem um interesse relativamente reduzido em Portugal, fruto da sua aplicabilidade ainda limitada. Este trabalho pretende avaliar algumas das suas principais mais valias e desvantagens e focar, concretamente, dois dos aspectos críticos no sucesso deste modelo, a Análise de Riscos e os Critérios de Monitorização.

Numa primeira fase deste trabalho, tenta perceber-se qual tem sido a evolução das PPP, focando-se as suas principais mais valias e desvantagens, efectuando-se posteriormente uma análise da legislação nacional e internacional existente. Numa segunda fase, discute-se a análise de riscos e a monitorização no contexto das PPP, procurando focar as suas principais mais valias e desvantagens. Ao longo deste trabalho tenta-se perceber quais são os principais obstáculos a ultrapassar para concluir com sucesso uma empreitada deste tipo e sempre que possível retirar lições de operações já realizadas.

A primeira fase deste trabalho é dividida em dois capítulos, sendo que o primeiro diz respeito ao conceito de PPP. Neste primeiro capítulo é apresentada a definição de PPP juntamente com a sua evolução histórica, identificando-se as suas origens e antecedentes. São também apresentados os vários modelos e estruturas correntes de uma PPP, identificados os principais intervenientes e as suas responsabilidades, bem como as fases necessárias à implementação de um programa de PPP nacional. As principais desvantagens e vantagens de uma PPP serviram de conclusão a este capítulo.

O segundo capítulo, parte da primeira fase deste trabalho, apresenta a evolução dos meios legislativos e outras formas de promoção, desenvolvimento e partilha de conhecimento relacionados com as PPP. Identificam-se as principais leis em vigor e instituições de promoção existentes não apenas ao nível comunitário mas igualmente ao nível governamental. Ainda neste capítulo são analisados os casos de alguns países, focando-se o investimento realizado sob esta forma de empreitada, bem como a estratégia nacional adoptada em termos de legislação e instituições existentes.

A segunda parte deste trabalho foi dedicada à análise de riscos e monitorização no contexto de uma PPP. Assim, o terceiro capítulo aborda a Análise de Riscos no contexto das PPP, focando o processo de identificação, avaliação, partilha, mitigação, controlo e revisão de riscos. É também analisado o PSC e a sua importância como forma de avaliar o Valor Acrescido que a PPP poderá apresentar. Apresentaram-se ainda categorias típicas de riscos presentes num projecto em PPP e a forma como estes devem ser partilhados entre os vários intervenientes.

O quarto e último capítulo desta tese foca a monitorização no contexto de uma PPP, permitindo, juntamente com o terceiro capítulo, concluir a segunda fase deste trabalho e atingir os objectivos estabelecidos.

PALAVRAS-CHAVE: Public-Private Partnerships, Análise Risco, Monitorização.

ABSTRACT

Public-Private Partnerships are currently a subject of worldwide debate and controversy. Nevertheless, as a result of its limited applicability, they receive a fairly abridged interest in Portugal. This work will evaluate some of its principal benefits and disadvantage and focus, essentially, two of the most critical aspects in the success of this model, the Risk Analysis and Monitoring Criteria.

In the first phase of this work, we try to find out what has been the evolution of the PPP, focusing its main benefits and disadvantages, furthermore making an analysis of domestic and international legislation. In a second phase, we discuss the risk analysis and monitoring in the context of the PPP, focusing their main benefits and disadvantages. Throughout this work we try to understand what are the main obstacles to be overcome in order to achieve with success the conclusion of a contract of this kind and whenever possible to draw lessons from projects already carried out.

The first phase of this work is divided into two chapters, where the first concerns the PPP concept. The first chapter shows the definition of PPP along with its historical development, identifying its origins and history. This chapter also presents the various models and structures of the current PPP, identifies the main players and their responsibilities as well as the steps necessary to implement a national PPP program. The main disadvantages and advantages of a PPP are presented as a conclusion to this chapter.

The second chapter, within the first phase of this work, shows the evolution of the legislation and other forms of promotion, development and sharing knowledge related with PPP. It also highlights the main laws in force and promotional institutions, not only at the community level but also at governmental level. Also in this chapter are analyzed the cases of some countries, focusing on the investment made in this form of contract, as well as the national strategy adopted regarding legislation and existing institutions.

The second part of this work was devoted to risk analysis and monitoring in the context of a PPP. Thus, the third chapter discusses the risk analysis in the context of PPP, focusing on the process of identification, assessment, sharing, mitigation, monitoring and review of risks. It also examines the PSC and its importance as a way to assess the value for money offered by the PPP. It also presents typical risk categories in a PPP project and the way they should be shared among the various stakeholders.

The fourth and final chapter of this thesis focuses on monitoring in the context of a PPP, allowing, together with the third chapter, to complete the second phase of this work and achieve targets.

KEYWORDS: Public-Private Partnerships, Risk Analysis, Monitoring.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v

1. UMA INTRODUÇÃO ÀS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS..... 1

1.1. CONCEITOS E DEFINIÇÃO DE PPP 1

1.2. PERSPECTIVA HISTÓRICA 2

1.2.1. AS ESTRADAS NA ANTIGUIDADE..... 3

1.2.2. TURNPIKES NO REINO UNIDO E ESTADOS UNIDOS..... 4

1.2.3. OS CAMINHOS-DE-FERRO 5

1.2.4. OS MODELOS DE CONCESSÃO FRANCÊS 6

1.2.5. OUTRAS FORMAS DE COOPERAÇÃO ENRE OS SECTORES 7

1.3. TIPOS DE PPP..... 8

1.3.1. CLASSIFICAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS 8

1.3.2. MODELOS TÍPICOS DE PPP 9

1.3.3. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO..... 12

1.4. OS INTERVENIENTES 13

1.4.1. SPECIAL PURPOSE VEHICLE – SPV 13

1.4.2. TIPOS DE SPV 14

1.4.3. O PAPEL DOS INTERVENIENTES 15

1.5. ESTRUTURA E FASES DE IMPLEMENTAÇÃO 18

1.5.1. FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA PPP 18

1.5.2. PROGRAMA DE ÂMBITO NACIONAL..... 20

1.6. VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS PPP..... 21

1.7. PRINCIPAIS CONCLUSÕES..... 24

2. ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO E INVESTIMENTO 27

2.1. DIREITO COMUNITÁRIO (U.E.) 27

2.1.1. LEGISLAÇÃO 27

2.1.2. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS NA PROMOÇÃO DAS PPP..... 29

2.2. PANORAMA COMUNITÁRIO AO NÍVEL REGIONAL	32
2.2.1. QUADRO LEGAL	32
2.2.2. PROJECTOS REALIZADOS POR SECTOR.....	34
2.3. PPP NO REINO UNIDO	40
2.3.1. DESENVOLVIMENTO DAS PPP/PFI	41
2.3.2. INVESTIMENTO EM PROJECTOS PPP/PFI	43
2.4. PPP NA AUSTRÁLIA	45
2.4.1. DESENVOLVIMENTO DAS PPP	45
2.4.2. INVESTIMENTO EM PROJECTOS PPP	47
2.5. PPP EM PORTUGAL	49
2.5.1. DESENVOLVIMENTO DAS PPP	49
2.5.2. INVESTIMENTO EM PROJECTOS PPP	54
2.6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	58
3. ANÁLISE DE RISCO	61
3.1. PERCEÇÃO DO RISCO	61
3.1.1. A POSIÇÃO DO SECTOR PÚBLICO.....	62
3.1.2. A POSIÇÃO DO SECTOR PRIVADO	64
3.2. GESTÃO DE RISCOS	66
3.2.1. INCERTEZA E RISCO	67
3.2.2. O CICLO DA GESTÃO DE RISCOS.....	67
3.3. PLANEAMENTO DA GESTÃO DE RISCO	69
3.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	70
3.5. AVALIAÇÃO DOS RISCOS	73
3.6. PARTILHA DOS RISCOS	74
3.6.1. PRINCÍPIOS A TER EM CONTA NA PARTILHA DE RISCOS NUMA PPP.....	75
3.6.2. ÊNFASE NOS SERVIÇOS.....	76
3.6.3. ASPECTOS GERAIS DA PARTILHA DE RISCOS	78
3.6.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS A RETER PELO SECTOR PÚBLICO	80
3.6.5. PSC – PUBLIC SECTOR COMPARATOR.....	81
3.6.6. PARTILHA TÍPICA DE RISCOS.....	85
3.7. MITIGAÇÃO DOS RISCOS	88
3.7.1. MECANISMOS DE MITIGAÇÃO AO DISPOR DO SECTOR PRIVADO	88

3.7.2. MECANISMOS DE MITIGAÇÃO AO DISPOR DO SECTOR PÚBLICO	89
3.8. MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DOS RISCOS.....	92
3.9. DESCRIÇÃO DOS RISCOS	93
3.9.1. RETROSPECTIVA.....	93
3.9.2. EXEMPLO DE UMA LISTA DE RISCOS DE PROJECTO.....	93
3.10. PRINCIPAIS CONCLUSÕES	97
4. MONITORIZAÇÃO.....	101
4.1. O CONTRACTO.....	101
4.2. MECANISMOS DE PAGAMENTO	103
4.2.1. CARACTERÍSTICAS DO MECANISMO DE PAGAMENTOS	104
4.2.2. CALIBRAÇÃO DO MECANISMO DE PAGAMENTOS.....	106
4.3. ATITUDE DO SECTOR PÚBLICO.....	107
4.3.1. ANTES DA ASSINATURA DO CONTRACTO	107
4.3.2. APÓS ASSINATURA DO CONTRACTO E ANTES DO INÍCIO DO FORNECIMENTO DO SERVIÇO	108
4.3.3. ACEITAÇÃO E INÍCIO DO FORNECIMENTO DO SERVIÇO.....	109
4.4. CRITÉRIOS DE MONITORIZAÇÃO.....	109
4.4.1. GENERALIDADES.....	110
4.4.2. DISPONIBILIDADE DO SERVIÇO.....	111
4.4.3. PERFORMANCE DO SERVIÇO	113
4.4.4. OUTROS ASPECTOS SUJEITOS A MONITORIZAÇÃO.....	117
4.5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	123
5. CONCLUSÕES	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1. Classificação das Infraestruturas por Tipo, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).....	9
Quadro 1.2. Modelos mais correntes de PPP sob o formato base de “BOT”, Costa, J., Providência, P. (2004)	11
Quadro 1.3. Exemplos de modelos de negócio em PPP, Costa, J., Providência, P. (2004).....	12
Quadro 1.4. Fases essenciais do lançamento de uma PPP, Costa, J., Providência, P. (2004)	20
Quadro 1.5. Barreiras à Implementação de uma Estratégia de PPP, Costa, J., Providência, P. (2004)	21
Quadro 1.6. Desvios ao nível de custos e prazos, NAO (2003)	22
Quadro 2.1. Quadro legal e institucional nos Estados Membros, PriceWaterhouseCoopers (2005)....	32
Quadro 2.2. Projectos realizados através de PPP por sector nos Estados Membros, PriceWaterhouseCoopers (2005) e DLA Piper (2007).....	34
Quadro 2.3. PPP em fase de concurso ou operação, DLA Piper (2007)	38
Quadro 2.4. Eventos por ordem cronológica, Hodge, G., Greeve, C. et al. (2005).....	41
Quadro 2.5. Valor dos projectos em PPP/PFI assinados por departamento, HM Treasury (2007)	43
Quadro 2.6. Lista de Instituições e Políticas por Estado, GLC, (2007).....	46
Quadro 2.7. Lista de projectos por Estado, Australian National PPP Forum website, Novembro de 2007.....	47
Quadro 2.8. Projectos realizados através de PPP por sector nos Estados Australianos, Australian National PPP Forum website, Novembro de 2007.....	48
Quadro 2.9. Diplomas em vigor relativos às PPP, Parública S.A. Website.....	50
Quadro 2.10. Melhorias introduzidas pelo DL 141/2006, tribunal de Contas, (2007).....	51
Quadro 2.11. Aspectos críticos sobre a contratação em regime PPP, tribunal de Contas, (2007).....	52
Quadro 2.12. Encargos previstos com as principais PPP em milhões de euros, Ministério das Finanças e da Administração Pública, (2008).....	55
Quadro 2.13. Investimento previsto para a primeira fase de hospitais, Ministério das Finanças e da Administração Pública, (2008)	57
Quadro 3.1. Categorias de Riscos apresentadas por vários Autores.....	72
Quadro 3.2. Modelos de partilha de riscos, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).....	86
Quadro 3.3. Tolerância ao Riscos e Escala Numérica de Magnitude, FMG (2006).....	94
Quadro 3.4. Exemplo de um Registo de riscos, FMG (2006)	96

Quadro 4.1. Indicadores de Performance do Serviço, Grimsey, D. Lewis, M. (2004)	116
Quadro 4.2. Indicadores de Saúde Organizacional, Grimsey, D. Lewis, M. (2004)	118
Quadro 4.3. Indicadores de Performance do negócio, Grimsey, D. Lewis, M. (2004).....	119
Quadro 4.4. Avaliação dos cashflows do projecto, Grimsey, D. Lewis, M. (2004).....	121
Quadro 4.5. Análise de Riscos, Grimsey, D. Lewis, M. (2004)	122

ÍNDICE DE FIGURAS

Fig.1.1 – Consórcio típico do sector privado, Grimsey, D. Lewis, M. (2004).....	14
Fig. 2.1 – Valor de PPP/PFI por Região – 1º Semestre 2004-2007, Dealogic, (2007).....	39
Fig. 2.2 – Valor médio de PPP/PFI por Região – 1º Semestre 2004-2007	39
Fig. 2.3 – Valor dos PPP/PFI Contratados por ano (£)	44
Fig. 2.4 – Valor dos PPP/PFI Contratados por Região (£).....	44
Fig. 3.1 – Etapas da Gestão de Riscos.....	68
Fig. 3.2 – Elementos do PSC, Partnerships Victoria, (2001a)	82
Fig. 3.3 – Exemplos de Avaliação das Propostas e Valor Acrescido, Partnerships Victoria, (2001a) ..	83
Fig. 3.4 – Exemplos Proposta com nível de transferência de risco inferior ao proposto, Partnerships Victoria, (2001a)	84
Fig. 3.5 – Exemplos Proposta com nível de transferência de risco superior ao proposto, Partnerships Victoria, (2001a)	84
Fig. 3.6 – Matriz de Escala Numérica de Magnitude, FMG (2006).....	95

ABREVIATURAS

BLT – Build, Lease, Transfer;

BOO – Build, Own, Operate;

BOOT – Build, Own, Operate, Transfer;

BOT – Build, Operate, Transfer;

CAPM – Capital Asset Pricing Model;

CHP – Community Health Partnerships;

CMFB – Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics;

DB – Design, Build;

DBM – Design, Build, Maintain;

DBO – Design, Build, Operate;

DG – EcFin – Directorate-General Economic and Financial Affairs;

DG – Market – Directorate-General Internal Market and Services;

DG Regio – Directorate General Regional Policy;

DG – TREN – Directorate-General Energy and Transport;

D.L. – Decreto-Lei;

EBRD – European Bank for Reconstruction and Development;

E.C. – European Commission;

EIB – European Investment Bank;

EIPA – European Institute of Public Administration;

EP S.A. – Estradas de Portugal, S.A.;

FMG – Financial Management Guidance;

GASEPC – Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado das Parcerias Público Privadas e das Concessões;

HM Treasury – His Majesty Treasury;

K.P.I. – Key Performance Indicators;

LDO – Lease, Develop, Operate;

NAO – National Audit Office;

NCPMP – National Council for Public-Private Partnerships;

OGC – Office of Government Commerce;

PDM – Plano Director Municipal;

PFI – Private Finance Initiative;

PfS – Partnerships for Schools;

PMI – Project Management Institute;

PPP – Public-Private Partnerships;

PPPI – Parcerias Público-Privadas Institucionalizadas;

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território;

PSC – Public Sector Comparator;

REF – Reequilíbrio Financeiro;

REN – Rede Eléctrica Nacional;

SCUT – Sem Custo para o Utilizador;

SPV – Special Purpose Vehicle;

TEN – T – Trans-European Networks – Transport;

U.E. – União Europeia;

U.K. – United Kingdom;

UNESCAP – United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific;

1

UMA INTRODUÇÃO AS PARCERIAS PÚBLICO – PRIVADAS

“Quem não recorda o passado, está condenado a repeti-lo.”

“A Vida da Razão” de Jorge Santayana

As Parcerias Público – Privadas são neste momento alvo de grande debate e controvérsia a nível mundial, sendo que a Análise de Risco e a Monitorização são dois dos seus principais temas. Assim, antes de se passar a abordagem destes temas, torna-se necessário efectuar uma breve introdução acerca do conceito de Parcerias Público – Privadas daqui em diante designada por PPP. Começaremos por apresentar a definição de PPP, seguida por uma breve resenha histórica com o intuito de identificar as suas origens e antecedentes, sendo que a parte fulcral deste capítulo será a apresentação dos vários modelos e estrutura de uma PPP. A definição do que se entende por PPP bem como a identificação das suas vantagens e desvantagens serão abordados neste capítulo de modo a facilitar a transição para os capítulos seguintes.

1.1. CONCEITO E DEFINIÇÃO DE PPP

O conceito de Parceria Público – Privada é abrangente englobando diversos tipos e modelos de implementação como veremos mais adiante. PPP é uma expressão cada vez mais frequente a nível mundial que se refere, em geral, a formas de cooperação entre autoridades públicas e as entidades privadas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço, Comissão das Comunidades Europeias (2004). Outras interpretações podem ser encontradas, por exemplo Grimsey, D., Lewis, M. (2004) define PPP como um método que junta o sector público e privado numa relação contratual de longa duração para produzir e fornecer serviços públicos, sendo que cada um mantém a sua identidade e responsabilidades. NAO, (2001) define PPP como sendo uma das três formas principais de empreitada dos departamentos públicos no Reino Unido em que um fornecedor é contratado não apenas para construir uma infraestrutura, tal como uma estrada ou prisão, mas principalmente para prestar os serviços que se pretende proporcionar com a criação desta infraestrutura. Os riscos associados com o fornecimento do serviço são transferidos para aquele que melhor estiver preparado para os gerir. Os serviços a serem prestados devem estar claramente definidos.

Como podemos observar, ambas as definições assentam no princípio de cooperação entre ambos os sectores com o objectivo comum de fornecer serviços públicos.

A essência de uma PPP encontra-se no facto de que o sector público não adquire uma infraestrutura, mas antes um conjunto de serviços sujeitos a termos e condições específicos, Grimsey, D., Lewis, M. (2004), sendo esta a principal característica que torna uma PPP numa forma de empreitada distinta das restantes formas consideradas mais tradicionais.

De acordo com Comissão das Comunidades Europeias (2004), de uma forma geral, as PPP podem ser caracterizadas pelos seguintes elementos:

- ✓ A duração relativamente longa da relação, que implica a cooperação entre o parceiro do sector público e o parceiro do sector privado sobre diferentes aspectos de um projecto a realizar;
- ✓ O modo de financiamento do projecto, assegurado em parte pelo sector privado, por vezes através de complexas montagens jurídico-financeiras envolvendo os diversos intervenientes. Aos financiamentos privados podem, todavia, acrescentar-se financiamentos públicos, por vezes de montantes assaz significativos;
- ✓ O papel importante do agente económico que participa em diferentes fases do projecto (concepção, realização, aplicação, financiamento). O parceiro do sector público concentra-se essencialmente na definição dos objectivos a atingir em termos de interesse público, de qualidade dos serviços propostos, de política dos preços, e assegura o controlo do cumprimento destes objectivos;
- ✓ A distribuição dos riscos entre o parceiro do sector público e o parceiro do sector privado, para o qual são transferidos os riscos habitualmente suportados pelo sector público. Contudo, as PPP não implicam necessariamente que o parceiro do sector privado assuma todos os riscos, ou a parte mais importante dos riscos decorrentes da operação. A distribuição precisa dos riscos efectuar-se-á caso a caso, em função das capacidades respectivas das partes em causa para os avaliar, controlar e gerir.

Esta forma de relacionamento entre o sector publico e o sector privado traduz-se na principal vantagem desta forma de empreitada, sendo que a transferência dos riscos para a entidade melhor preparada para os gerir, um maior empenho do sector privado na definição do âmbito do projecto, juntamente com o desenvolvimento de uma relação mais longa entre o empreiteiro, operador e o cliente, permitem a identificação e resolução de potenciais problemas, obter melhor qualidade final do projecto e atingir um melhor valor para o projecto “*Value for Money*”, Mott Macdonald (2002).

1.2. PERSPECTIVA HISTÓRICA

As PPP têm vindo desde o início do séc. XXI a ganhar cada vez maior popularidade junto das entidades públicas, sendo que o investimento em infraestruturas através desta forma de colaboração tem vindo a aumentar gradualmente em vários países por todo o mundo, exemplo do Reino Unido e da Austrália. De acordo com Wettenhall (2005, pág. 22) este conceito aparece no seguimento de um outro, a Privatização ou Corporalização que por sua vez surgiu como antídoto à Nacionalização bastante comum durante as mudanças políticas dos meados do século XX. Trata-se portanto de uma tendência recente que segundo o autor “*tem todo o apelo popular de um novo slogan messiânico*” visto oferecer algo aos apoiantes das duas entidades normalmente tidas como antagónicas, o sector público e o sector privado.

Contudo, as Parcerias Público – Privadas não se trata de um fenómeno recente, a cooperação entre entidades públicas e privadas remonta a antiguidade. Assim, uma breve sinopse histórica das formas mais rudimentares de cooperação entre estas duas entidades pode tornar-se proveitosa, proporcionando algumas ideias acerca das suas fraquezas e pontos fortes.

Tanto os projectos de vias de comunicação terrestres, estradas e posteriormente caminhos-de-ferro, como os projectos de fornecimento de água potável, são tidos pela maioria dos autores como uma das primeiras formas de investimento privada em infraestruturas. Apresenta-se abaixo uma lista de alguns destes exemplos retirados de Hodge, G., Greve, C. et al. (2005), Grimsey, D., Lewis, M. (2004) e de UNESCAP (2007):

1. As Estradas da Antiguidade.
2. Turnpikes no Reino Unido e Estados Unidos.
3. Os Caminhos-de-Ferro.
4. O Modelo de Concessão Francês.
5. Outras formas de cooperação entre os Sectores.

1.2.1. AS ESTRADAS NA ANTIGUIDADE

Grimsey, D., Lewis, M. (2004) referem uma passagem da publicação “Geographia” de Strabo¹ (23 DC) em que este refere o facto do Imperador César Augustos conceder uma portagem à Tribo dos Salassi na passagem de Little Saint Bernard, pedindo em troca que estes mantivessem a passagem e fornecessem orientação e protecção ao longo desta. Esta terá sido muito provavelmente uma das primeiras formas de cooperação entre o sector público, Império Romano, e o sector privado, neste caso a Tribo dos Salassi.

As estradas foram seguramente das primeiras formas de cooperação entre sectores, embora durante os séculos seguintes e em particular durante a Idade Média pouco mais tenha sido alcançado, uma vez que as rotas marítimas em conjunto com as rotas fluviais eram as principais estradas da época. Durante este período e de acordo com o mesmo Grimsey, D., Lewis, M. (2004), a utilização de portagens para o financiamento de pontes encontra-se entre os poucos exemplos que podem ser referidos, como é o caso da London Bridge que já possuía portagens em 1286. Embora as portagens fossem menos comuns em estradas, Eduardo III de Inglaterra legislou em 1364 os direitos de portagem na Great Northern Road a partir de Londres a Philippe Lichfield em troca do seu trabalho para melhorar a via. Como podemos observar este exemplo tornar-se-ia no precursor das Turnpikes e das modernas formas de concessão.

Um outro exemplo trata-se da legislação aprovada em 1555 no Reino Unido que de forma inovadora transpõem para as autoridades locais o dever de cuidar das estradas. Estas por sua vez, recorrendo aos seus contribuintes, sem qualquer formação, para prestar os serviços de manutenção necessários. Durante seis dias consecutivos por ano, cada contribuinte deveria, de acordo com a legislação, prestar

¹ Historiador e Filósofo Grego que viveu entre 63 A.C. e 23 D.C. A publicação “Geographia” é uma enciclopédia de dezassete volumes, escrita por Strabo. Crê-se que a primeira edição tenha sido publicada no ano 7 AC, seguindo-se um intervalo antes do reinício do trabalho que foi publicado numa edição final do ano de 23 DC. Informação retirada do site: [http://en.wikipedia.org/wiki/Geographica_\(Strabo\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Geographica_(Strabo)).

os serviços necessários para assegurar a manutenção das estradas da sua região, devendo aqueles com posses fornecer os meios necessários para o efeito. Este sistema foi abolido no Reino Unido somente em 1835, tendo durado em algumas zonas mais rurais dos Estados Unidos até ao século vinte, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

1.2.2. TURNPIKES NO REINO UNIDO E ESTADOS UNIDOS

Uma Turnpike, segundo Grimsey, D., Lewis, M. (2004) é uma estrada paga parcialmente ou na totalidade com as taxas cobradas aos viajantes nas portagens. Foram instituídas no Reino Unido em 1663 e posteriormente nos Estados Unidos no estado da Virgínia em 1785. O seu nome tem origem nas lanças utilizadas pelos soldados Ingleses e no facto de estas serem colocadas na estrada em forma de barreira, criando deste modo uma portagem algo primitiva.

Grimsey, D., Lewis, M. (2004) referem que no Reino Unido em 1849 existiam já 1000 Turnpikes em vigor promovidas pelos diversos municípios locais, mercadores, empresários, agricultores e donos de terras em regra tratando-se de concessões pequenas, cerca de dezasseis a trinta quilómetros durante um período de 21 anos. Como tentativa para cativar a utilização das suas concessões, os grupos de Turnpikes tentavam ligar sempre que possível os seus trajectos, criando percursos mais longos. Esta medida que acabaria por se tornar ineficaz uma vez que em percursos longos seriam várias as portagens a pagar pelo utilizador, tornando o percurso demasiado custoso. Finalmente em 1773 com a criação do “General Turnpike Act” foi elaborado um sistema de taxas a ser cobrado nestas portagens variando conforme o utilizador. Apesar das melhorias significativas na infraestrutura viária obtidas com este sistema, a oposição era elevada uma vez que as Turnpikes eram vistas como um meio de favorecimento das classes mais ricas. Assim em 1880 a maioria destas concessões tinham revertido para o domínio público.

Nos Estados Unidos, este sistema teve um começo mais tardio, 1785, embora rapidamente tenha cativado interesse, sendo que em 1840 já existiam no país cerca de 1600 destas companhias. O sistema de taxas embora semelhante ao do Reino Unido variava conforme o Estado. Um fenómeno interessante, embora ilegal, foi o surgimento de estradas secundárias que permitiam aos utilizadores contornarem as portagens e desta forma evitarem o pagamento das taxas. Como resultado o retorno do investimento era baixo, o que deu origem a alegações para o facto de que os “*investidores estavam mais interessados nos benefícios que estas vias de comunicação trariam ao invés do investimento*” (Durrenberger (1931), pág. 100 citado em Grimsey, D., Lewis, M. (2004) pág. 45). Facto é que o desenvolvimento das cidades durante este período beneficiou com o sucesso destas Turnpikes. Com o advento do caminho-de-ferro, estas concessões foram caindo em declínio, tendo sido poucas as que atingiram o final da sua vida. Aquelas que sobreviveram foram adquiridas pelos diversos governos locais no início do século XX com o intuito da criação de sistemas de auto-estradas estatais, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

Como se pode verificar este sistema foi evoluindo ao longo dos anos, passando de simples concessões para a manutenção das vias utilizando para o efeito a mão-de-obra local sem especialização, para um sistema de construção. Inicialmente surgindo no Reino Unido de forma primitiva com a autorização dada aos vários grupos de Turnpikes para adquirirem capital a ser aplicado na construção de novas estradas, e posteriormente de forma mais elaborada nos Estados Unidos através das concessões dadas para a Construção, Operação e Transferência no final da concessão² para o Estado o que seria descrito

² No Reino Unido a concessão era em regra da por um período de 21 anos, enquanto que nos Estados Unidos esse período era de 99 anos.

por Adrian Smith³ citado em Grimsey, D., Lewis, M. (2004, pág. 43) como “o precursor do moderno sistema Built, Operate and Transfer⁴”.

1.2.3. OS CAMINHOS-DE-FERRO

Com o aparecimento do caminho-de-ferro investimento neste tipo de vias de comunicação caiu em declínio, como visto anteriormente, tendo a maioria das estradas revertido ao sector público que por sua vez asseguraram a sua existência através da colheita de taxas ou de outros tipos de financiamento público.

De forma antagónica o investimento do sector privado nos caminhos-de-ferro aumentou abruptamente, sendo que em 1827 o Estado da Virgínia dos Estados Unidos concedeu a Baltimore and Ohio Railroad Company a tarefa de construir o que seria uma das primeiras linhas-férreas nos Estados Unidos entre Baltimore e um local apropriado junto a margem do rio Ohio. Esta concessão surge no seguimento dos estudos executados as empresas de caminhos-de-ferro Inglesas por Philip E. Thomas e George Brown durante o ano de 1826 que a data se encontravam a ser testada como uma forma compreensiva de “Joint-Ventures” comerciais, Moody, J. (1919).

Apesar de inúmeras linhas-férreas promovidas por entidades privadas terem sido construídas durante o século XIX por todo o mundo, o London Underground é seguramente uma das mais mediáticas ainda hoje em funcionamento. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004) a construção, entre 1894 e 1907, das sete linhas subterrâneas⁵ teve lugar após atribuição de Licenças do Parlamento Inglês sob a forma de um “Private Act of Parliament” as companhias privadas envolvidas. Durante os anos seguintes as sete companhias envolvidas procederam com a negociação e obtenção de direitos de passagem, obtenção de capital e início dos trabalhos. Quatro anos depois as sete novas linhas do London Underground encontravam-se nas mãos de apenas duas das companhias, o que ficou a dever-se as dificuldades de angariar capital e a varias outras contingências. Durante o período de construção, a evolução tecnológica proporcionou aos meios de transportes melhores motores a diesel permitindo aos autocarros alcançarem maiores velocidades e maior eficiência, baixando os seus custos operativos. Em simultâneo as linhas de caminho de ferro subterrâneo debatiam-se com dificuldades na angariação de fundos. Durante este período mudanças legais tiveram lugar permitindo a circulação de eléctricos privados e públicos dentro da cidade de Londres, o que veio aumentar ainda mais a competitividade dos transportes no seio da cidade. Em Julho de 1933 o London Underground acabaria por ser nacionalizado com compensação para as companhias privadas.

O London Underground é exemplo das dificuldades que este tipo de projecto é alvo, desde as dificuldades iniciais de obtenção de capital ou de outra ordem, evolução tecnológica imprevisível, mudanças do regime legal, alteração do mercado, entre outras. Daqui se pode reconhecer a

³ Adrian Smith (1999) é autor da publicação “Privatized Infrastructure: The Role of Government”. Thomas Telford, Londres.

⁴ “Built, Operate, Transfer” trata-se de um dos modelos de PPP e pode ser traduzido como Construir, Operar, Transferir.

⁵ Segundo Grimsey, D., Lewis, M. (2004) as companhias autorizadas foram a Waterloo and City, Central London Railway, Great Northern and City, City and South London, Baker Street and Waterloo, Charing Cross, Euston and Hampstead, Brompton and Piccadily Circus Railway.

importância que a análise de risco assume, sendo nos dias de hoje um dos principais factores que marca o sucesso das PPP em relação às formas mais tradicionais de empreitada. Esta análise de risco deve ser feita por ambos os sectores, sendo na maioria realizada de forma mais alargada pelo sector privado para garantir a viabilidade financeira aos investidores de capital, ajudando a identificar riscos que seriam apenas detectados em fases avançadas dos trabalhos.

1.2.4. O MODELO DE CONCESSÃO FRANCÊS

De acordo com Ribault, A. (2001) a França tem uma longa tradição em PPP datando do século XVI, tendo a sua actual forma sido desenvolvida no final do século XIX com o objectivo de construir e operar o sistema de caminhos-de-ferro Francês. As PPP são actualmente utilizadas em França na obtenção de infraestruturas, tais como auto-estradas, estádios, prestação de serviços públicos locais, tais como abastecimento de água e transporte urbano. Os contratos de Concessão⁶ e de *Affermage*⁷ surgiram em França pela primeira vez em 1870 aquando do desenvolvimento do seu caminho-de-ferro. Tendo sido posteriormente utilizados no desenvolvimento das redes de fornecimento de água e iluminação pública. Em 1930, as autoridades locais, não sendo capazes de suportar o elevado custo construção e ampliação das redes locais de gás, electricidade e água, recorreram uma vez mais ao financiamento de operadores privados que por sua vez cobravam taxas aos utilizadores finais. Com o aumento da popularidade das PPP, o sistema de auto-estradas Francês acabaria por ser construído segundo esta forma de cooperação. Em 1980, a descentralização facilitou a realização de outras formas de empreitada, contudo a falta de fundos públicos e a crescente necessidade de aumentar o investimento em relação as políticas ambientais da União Europeia acabara por sustentar a ultima fase de expansão das PPP.

Ainda de acordo com o Ribault, A. (2001), apesar de uma atitude critica que progressivamente se desenvolveu durante os anos 90 do século passado, a teoria de que as PPP eram mais baratas em relação as restantes formas de provisão pública, diminui à medida que os preços aumentavam durante o período do contrato, levando a que os contratos nos nossos dias sejam negociados cuidadosamente e dando origem a renegociações apenas nos casos em que estes sejam considerados injustos.

Como podemos observar, as PPP possuem uma longa tradição em França sob a forma de contratos de Concessão ou *Affermage*, tomando especial destaque no sector de abastecimento de água. De acordo com Ribault, A. (2001), em 1995, 75 % da população recebia água fornecida através de contratos em PPP. Contudo, o número de operadores é imitado, em 1995 apenas duas firmas, Lyonnaise des Eaux e Générale des Eaux actualmente conhecida como Vivendi, controlavam 62 % do mercado de distribuição de água, 36 % do mercado de recolha de esgotos, 75 % do mercado de aquecimento central urbano, 60 % do mercado de tratamento de lixo, 55 % do mercado de operação de cabo e 36 % do mercado de recolha de lixo.

De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), esta tradição deixou a França com uma estrutura legislativa para as PPP em muito diferente daquela em vigor nos países Anglo-Saxónicos. Devido a grande tradição em Concessões, os tribunais administrativos traçaram as linhas de um quadro legal

⁶ Os contratos de concessões podem ser comparados aos modelos BOT (Build, Operate, Transfer) ou DBOT (Desing, Build, Operate, Transfer) definidos adiante neste capítulo.

⁷ Os contratos de *Affermage* incluem geralmente o projecto, construção e operação, não incluindo o financiamento.

coerente, em particular no que diz respeito à divisão de responsabilidades entre o operador e os corpos públicos.

1.2.5. OUTRAS FORMAS DE COOPERAÇÃO ENTRE OS SECTORES

A cooperação entre ambos os sectores ao longo do tempo não se verificou apenas no sector das vias de comunicação. Wettenhall, R. (2005, pág.23) apresenta uma abordagem diferente dando nove exemplos da forma como os *“sistemas estatais têm vindo a evoluir e da posição que os reinos públicos e reinos privados assumem dentre desses sistemas”* e de como se têm combinado ao longo dos séculos. Nos parágrafos seguintes expõe-se de forma resumida alguns desses exemplos.

O primeiro exemplo que nos apresenta diz respeito a actividades de Pirataria promovidas pela Inglaterra durante e após a Guerra Espanhola⁸ e que a tornariam numa das maiores potencias navais da historia. Esta actividade foi vital nos primórdios da Marinha Real Inglesa, sendo que na sua maioria estes navios eram possuídos e financiados por mercadores poderosos ou aristocratas e colocados ao serviço da Marinha, estimando-se que no século 18 existiam cerca de 11000 navios com concessões piratas no Reino Unido. Esta forma de Pirataria possibilitou a partilha das riquezas vindas do Novo Mundo e o desenvolvimento da Marinha Real Inglesa. No entanto trata-se de uma forma paradoxal que segundo Wettenhall, R. (2005, pág.26), *“ao contribuir para o desenvolvimento de um corpo poderoso de mercadores, a pirataria tornou-se num paradoxo social que auxiliou a moldar as politicas expansionistas dos estados e sublinhar a mutualidade de muitos estados e os interesses privados, mas que ao mesmo tempo exigia, para a operação eficiente do estado, linhas de distinção claras entre a esfera estatal e a privada”*. Esta forma de Pirataria acabaria por desaparecer de forma custosa ao longo dos séculos com o aumento das forças navais militares estatais.

Um segundo exemplo de cooperação entre estas duas esferas tidas como antagónicas indicado Wettenhall, R. (2005), diz respeito a utilização de Exércitos Mercenários. O recurso a este tipo de Exército sempre se deu ao longo dos milénios, podendo como exemplo citar-se os diversos estados da Península Itálica que durante os séculos 14 e 15⁹ para travarem as suas guerras pelo poder da península em várias ocasiões recorreram ao auxílio destes. Nos dias de hoje o recurso a Exércitos Mercenários é ainda frequente principalmente em países subdesenvolvidos como é o caso de Angola e da Serra Leoa. Estes exércitos, maioritariamente de pequena dimensão, são utilizados para defender interesses do governo vigente ou muitas vezes para defender interesses privados nestes países que de alguma forma contribuem com valor para o governo. Vejamos o exemplo da Serra Leoa em que exércitos mercenários, geralmente compostos por ex-militares e com apoio governamental, foram contratados para proteger as minas de diamantes possuídas por entidades privadas e fonte essencial de rendimento do Estado. Este tipo de acto em Africa foi condenado pelas Nações Unidas e outras Agencias de acordo com Wettenhall, R. (2005). Embora este tipo de Exército tenha sido utilizado com aprovação ao longo dos séculos é visto actualmente de forma negativa estando frequentemente associado a actos de corrupção e violência. Se a este tipo de actividade dificilmente se poderá chamar de cooperação, mencione-se então o facto do recurso a serviços privados de segurança ter vindo a aumentar nas últimas décadas, ocupando as actividades em que os serviços públicos demonstram incapacidade.

⁸ A Guerra Espanhola teve lugar entre 1585 e 1603, sendo que as forças navais Inglesas na maioria compostas por navios privados, 163 em 197, derrotaram a Armada Invencível Espanhola em 1588 no Canal da Mancha.

⁹ A publicação “O Príncipe”, de Maquiavel, aborda de forma generosa este período da história Italiana, chegando mesmo a apresentar sugestões de como os estados poderiam tirar partido desta cooperação.

Vários exemplos deste tipo de cooperação podem ser citados, talvez o mais relevante seja o investimento privado em prisões, de crescente adesão por todo o mundo e em particular no Reino Unido e Estados Unidos.

Ao longo destes parágrafos foi possível observar diversas formas de cooperação entre o Sector Público e o Privado que tiveram lugar ao longo dos séculos. Estas não se verificaram apenas no desenvolvimento de infraestruturas mas também na prestação de serviços, sejam eles a pirataria ou os exércitos mercenários, ambos contribuindo para a evolução dos Estados, embora tenham acabado por desaparecer à fruto da corrupção, evolução tecnológica, evolução social e amadurecimento dos Estados. Como se pode observar, as PPP e a sua actual popularidade não se tratam de um fenómeno recente, mas sim de uma forma de cooperação que tem vindo a evoluir ao longo dos séculos em simultâneo com a evolução da sociedade em geral.

Como o Estudioso Indiano Ramanadham citado em Wettenhall, R. (2005, pág. 29) nos lembrou a aproximadamente uma geração atrás, 1984, *“as empresas públicas possuem duas faces, uma governamental, no sentido em que são possuídas pelo estado e necessitam servir os objectivos públicos e uma outra empresarial, no sentido em que as suas operações devem ser geridas como um negócio”*.

1.3. TIPOS DE PPP

As Parcerias Público – Privadas não só permitem um largo leque de opções ao nível do tipo e envolvimento dos parceiros, como também podem ser aplicadas no desenvolvimento de infraestruturas diversas, aspectos que se pretendem aclarar nos parágrafos seguintes.

1.3.1. CLASSIFICAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS

Como mencionado anteriormente, uma PPP tem como objectivo assegurar o financiamento, construção, renovação, gestão ou manutenção de uma infraestrutura ou prestação de serviços. Se é certo que facilmente identificamos as vias de comunicação ou os edifícios como sendo infraestruturas, a verdade é que o seu âmbito é muito mais abrangente. A divisão de Argy, F. et al. (1999) citado em Grimsey, D., Lewis, M. (2004) é provavelmente a mais objectiva, classificando as infraestruturas em dois tipos, económicas e sociais, subdividindo estas em “Hard” e “Soft” dando origem a quatro categorias:

1. Infraestruturas Económicas “Hard”
2. Infraestruturas Económicas “Soft”.
3. Infraestruturas Sociais “Hard”.
4. Infraestruturas Sociais “Soft”.

As Infraestruturas Económicas são consideradas como fornecedoras de serviços intermédios aos negócios e industria e a sua principal função diz respeito ao reforço das iniciativas de produtividade e inovação. As Infraestruturas Sociais são vistas como fornecedoras de serviços básicos aos habitantes. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), a sua função principal é melhorar a qualidade de vida e o bem-estar na comunidade, especialmente entre aqueles de meios limitados. Apresenta-se de seguida a classificação das infraestruturas segundo o tipo.

Quadro 1.1 – Classificação das Infraestruturas por tipo, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

Económicas	
Hard	Soft
Estradas	Treino Vocacional
Auto-Estradas	Instituições Financeiras
Pontes	Serviços de I & D
Caminhos-de-Ferro	Transferência Tecnológica
Aeroportos	Assistência a Exportação
Telecomunicações	
Energia	
Sociais	
Hospitais	Segurança Social
Escolas	Serviços Comunitários
Abastecimento e Tratamento de Águas	Agencias Ambientais.
Habitação	
Drenagem de Águas	
Prisões	
Infantários	
Lares de Terceira Idade	

1.3.2. MODELOS TÍPICOS DE PPP

Tal como a amplitude do conceito de Infraestrutura, as opções que uma PPP permite ao nível do tipo e grau de envolvimento de cada um dos seus parceiros são igualmente numerosas. Uma vez que a partilha dos riscos e responsabilidades entre os parceiros é possivelmente a principal característica desta forma de cooperação, é também em função desta que se efectua a demarcação dos tipos de PPP.

De acordo com Akintoye, A. (2003), os principais tipos de PPP são:

- ✓ **Concessão de exploração de um serviço público:** Trata-se de uma forma simples de PPP em que uma entidade privada é contratada para garantir um serviço público;
- ✓ **Concessões de exploração de uma infraestrutura pública:** Trata-se de um tipo de PPP que pressupõe que o parceiro privado seja responsável pela exploração e manutenção de uma infraestrutura pública, podendo implicar a cobrança de tarifas como meio de financiamento desse serviço;
- ✓ **Empresas em Regime “Joint-Venture”:** O parceiro público e o parceiro privado assumem iguais responsabilidades na garantia de um serviço, co-responsabilidade na execução, financiamento e exploração. Normalmente o parceiro público funciona como entidade reguladora, existindo partilha de recursos, riscos e lucros;

- ✓ **Concessões no formato “BOT”¹⁰:** Esta é a forma mais comum de PPP, envolvendo a criação de uma infraestrutura para dar resposta a uma necessidade pública. Pode incluir o financiamento, a concepção, a construção, a exploração e manutenção dessa infraestrutura por parte de uma entidade privada. Durante o período estabelecido para a concessão, a infraestrutura criada é propriedade do investidor, passando a propriedade pública no final do período de concessão;
- ✓ **Privatização:** É um modelo de PPP em que o envolvimento do parceiro privado é extremado, pois implica a venda de uma infraestrutura pública ao sector privado que se responsabiliza pela sua exploração sem qualquer limitação temporal.

De acordo com alguns autores e certas organizações, por exemplo a NCPPP¹¹, a Privatização pode não ser considerada como uma forma de PPP mas antes como um conceito distinto. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004) a justificação encontra-se em primeiro instância no facto de que com uma PPP o sector público adquire e paga um serviço ao sector privado em nome da comunidade, retendo a responsabilidade pela prestação do serviço, apesar destes serem fornecidos pelo sector privado durante um período alargado de tempo. Em contraste, quando uma entidade governamental é privatizada, a firma privada toma conta do negócio assumindo igualmente a responsabilidade pelo fornecimento do serviço. Em segunda instância uma PPP trata-se de um acordo comercial formal entre os sectores público e privado. A natureza do serviço, os resultados pretendidos, os preços a pagar pelos serviços bem como os direitos e obrigações das várias partes envolvidas são especificadas detalhadamente no contrato ou acordo de concessão. Estas duas diferenças, regulação através do contrato e o envolvimento do governo, tornam em grande parte uma PPP distinta.

Ainda segundo Grimsey, D., Lewis, M. (2004), as PPP continuam a ser vistas por muitos como uma forma de Privatização, devido a definição desta última. Segundo Starr (1988) citado em Grimsey, D., Lewis, M. (2004) a Privatização, de forma geral, significa duas coisas:

1. Qualquer transferência de actividades ou funções do sector público para o sector privado, e;
2. Qualquer transferência da produção de bens ou serviços do sector público para o privado.

Englobando-se na primeira definição todas as reduções nas actividades reguladoras ou de cariz gastador do estado, e excluindo-se da segunda a desregulação e cortes orçamentais excepto quando estes resultem numa transferência do sector público para o privado na produção de bens e serviços.

Starr (1988) apresenta de forma mais detalhada ambos os pontos podendo concluir-se que uma PPP permite uma relação contratual entre a entidade pública e a entidade privada que excede largamente qualquer acção de desregulação, distinguindo-se desta forma uma PPP do acto de Privatizar.

No entanto, uma PPP, relativamente aos modelos de implementação, é reconhecida mais vulgarmente nas variações do conceito inicial de “BOT”, em função dos direitos de propriedade, do uso das infraestruturas e da separação de responsabilidades entre as partes. Apresenta-se de seguida e de acordo com Costa, J., Providência, P. (2004) as variações mais significativas deste modelo.

¹⁰ “BOT” trata-se de uma sigla Inglesa que significa Build, Operate, Transfer ou em Português Construir, Operar, Transferir.

¹¹ Trata-se de uma organização Norte Americana cuja sigla NCPPP significa National Council for Public-Private Partnerships.

Quadro 1.2 – Modelos mais correntes de PPP sob o formato base de “BOT”, Costa, J., Providência, P. (2004)

Tipos de PPP	Modo de Operação	Designação Inglesa
Construção/Propriedade /Exploração	O parceiro privado é responsável pela construção e exploração de uma determinada infraestrutura sem transferir para o sector público a propriedade sobre a mesma.	BOO – Build/Own /Operate
Concepção/Construção	O parceiro privado é responsável pelo projecto e construção de uma infraestrutura pública, ficando para o parceiro público a manutenção e exploração da infraestruturação.	DB – Design/Build
Concepção/Construção /Manutenção	Modelo idêntico ao de Concepção/Construção sendo que a manutenção da infraestrutura durante um determinado período de tempo é da responsabilidade do parceiro privado. A propriedade da infraestrutura é do parceiro público assim como a sua exploração.	DBM – Design/Build /Maintain
Concepção/Construção /Exploração	Um único contrato abarca o projecto, a construção e a exploração de uma infraestrutura pública. A propriedade dessa mesma infraestrutura depende ainda do envolvimento do parceiro privado no seu financiamento. Nesse caso passaríamos a ter um modelo de Concepção, Construção, Financiamento e Exploração.	DBO – Design/Build /Operate
Financiamento de Infraestruturação	O parceiro privado financia a construção ou recuperação de uma infraestrutura pública em troca de direitos de construção de habitação ou espaços comerciais num determinado local. Poderá ser responsável pela exploração da infraestrutura pública criada.	Developer Finance
Construção/Aluguer /Transferência	O parceiro privado é responsável pelo financiamento e construção de uma nova infraestrutura que depois aluga a entidade pública. No fim do período estabelecido para o aluguer da infraestrutura esta passa ser propriedade da entidade pública. A exploração e manutenção da infraestrutura tanto podem ser garantidas pelo sector privado como pelo sector público.	BLT – Build/Lease /Transfer
Alugar/Desenvolver/ Explorar	Neste tipo de parcerias o parceiro privado aluga uma infraestrutura pública já existente, investe o seu capital na reabilitação, modernização ou mesmo expansão dessa mesma infraestrutura e explora-a de acordo com o contrato estabelecido	LDO – Lease/ Develop/Operate

	com a entidade pública.	
Alugar com Isenção Fiscal	O parceiro público é financiado para a criação de uma infraestrutura com o empréstimo de fundos por parte de um parceiro privado, ao qual aluga sob condições fiscais preferenciais. O parceiro privado tem parte da propriedade sobre a infraestrutura, transferida para o sector público no fim do período de aluguer.	Tax – Exempt Lease

De acordo com o nível de envolvimento do parceiro privado e os objectivos do parceiro público, variadas combinações, além das mencionadas acima, podem surgir. Grimsey, D., Lewis, M. (2004) identificam ainda, Operação e Manutenção; Operação, Manutenção e Gestão; Construção, Transferência e Operação; entre outras. Daqui se pode concluir que as PPP possuem uma enorme versatilidade facilmente adaptável as necessidades do sector público o que permite abordar um conjunto vasto de situações e potenciais parceiros privados.

1.3.3. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO

Para melhor se compreender o âmbito de aplicação das PPP face ao previamente mencionado, apresenta-se abaixo um quadro com alguns exemplos de negócio em PPP apresentado em Costa, J., Providência, P. (2004) e baseado nos exemplos de diversas operações descritas na mais variada bibliografia.

Quadro 1.3 – Exemplos de modelos de negócio em PPP, Costa, J., Providência, P. (2004).

Área	Objectivo da Parceria
Contratos de Operação, Gestão e Manutenção	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de Abastecimento de Água e Drenagem de Águas Residuais; • Sistemas de Gestão, Operação e Manutenção do Sistema de Água; • Sistemas de Gestão de Bibliotecas – Satélite.
Segurança Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de Detecção e Processamento de Violações de Tráfego; • Gestão de Parquímetros; • Sistemas de Pré-Hospitalar avançado de Apoio de Vida.
Serviços Públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Parceria para a Gestão de Serviços de Utilidade Pública; • Cooperação para a Gestão Ambiental.
Urbanização e Desenvolvimento Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Biblioteca Pública; • Instalações para a Produção de Formulários e Documentação Confidencial; • Escola Primária no Centro da Cidade; • Escola Básica Bilingue;

	<ul style="list-style-type: none">• Programa de Reequipamento e Remanufatura de Armamento.
Infraestruturas Tecnológicas	<ul style="list-style-type: none">• Portal de Informação para Concursos Públicos;• Redes de Acesso;• Sistemas de Informação Geográfica.
Infraestruturas e Transportes	<ul style="list-style-type: none">• Projecto de Análise de Eficiência de Transportes e Ambiental;• Construção de Auto-Estradas;• Terminal Central Ferroviário;• Terminal Aéreo.
Infraestruturas Hidráulicas	<ul style="list-style-type: none">• Equipamento de Tratamento de Águas Residuais;• Serviços de Tratamento de Água

1.4. OS INTERVENIENTES

Tal como a variedade de opções que uma PPP permite devido a sua elevada versatilidade, o número de intervenientes e a sua proveniência é igualmente amplo e variado. Assim, a estrutura típica de uma PPP pode tornar-se bastante complexa, envolvendo arranjos contratuais entre varias entidades, nomeadamente, o governo, patrocinadores do projecto, operador do projecto, financiadores, fornecedores, empreiteiros, engenheiros, instituições financeiras e clientes. Em regra, a criação de uma entidade comercial independente designada de Special Purpose Vehicle¹² permite diminuir a complexidade dos arranjos comerciais tratando-se de uma característica chave da maioria das PPP.

1.4.1 SPECIAL PURPOSE VEHICLE – SPV

De acordo com UNESCAP (2007), um SPV é uma entidade legal responsável pelo projecto sendo todos os arranjos contratuais entre as várias entidades negociados entre estas e o SPV. Grimsey, D., Lewis, M. (2004), definem um SPV como sendo uma entidade legal e independente, normalmente uma companhia, estabelecida para levar a cabo a actividade definida no contrato entre o SPV e o seu cliente, neste caso o procurador público. Como podemos notar o SPV alem de responsável pela realização do projecto serve igualmente de interface entre o cliente e os demais intervenientes. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), os SPV são normalmente utilizados nas PPP por vários motivos, nomeadamente:

- ✓ Para permitir que os empréstimos ao projecto não sejam vistos como alternativas para os patrocinadores em virtude da limitada natureza legal do SPV;
- ✓ Para permitir que os bens e responsabilidades do projecto não apreçam nas folhas de balanço dos patrocinadores, em virtude de nenhum dos patrocinadores possuir mais de 50 % das acções do SPV e a aplicação de princípios normalmente consolidados aquando da preparação das contas do grupo;

¹² Special Purpose Vehicle é a denominação inglesa dada a entidade criada para desenvolver o projecto de PPP independentemente do modelo e será daqui em diante designada pela sigla SPV.

- ✓ Para benefício dos fornecedores de crédito, ajudando a isolar o projecto de uma potencial falência de um dos patrocinadores.

O SPV é geralmente preparado pelo concessionário ou patrocinador privado, que em troca de acções representativas contribuiu para o capital equitativo de longo termo da nova empresa, o SPV, e concorda em assumir a direcção do projecto. O Governo pode igualmente contribuir para o capital equitativo de longo termo do SPV em troca de acções. Neste caso, o SPV é estabelecido como sendo uma “*Joint Venture*” entre o sector público e privado, sendo que o Governo adquire direitos equivalentes sobre os bens dentro do SPV tal como os restantes accionistas privados. Dependendo da política do governo, os accionistas do sector privado podem ou não ter permissão para deter a maioria das acções dentro da “*Joint Venture*”.

1.4.2 TIPOS DE SPV

De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), dois tipos de SPV podem ser identificados actualmente. De forma genérica ambos possivelmente incluem os mesmos intervenientes, entidades financiadoras de crédito, geralmente em conjunto com um banco, investidores de capital e patrocinadores, empresas de projecto, empreiteiro de construção e operador, sendo a forma como o SPV é organizado, gerido e a forma como o processo de concurso é preparado que distingue ambos tipos. Na figura abaixo apresenta-se arranjo típico do consórcio do sector privado.

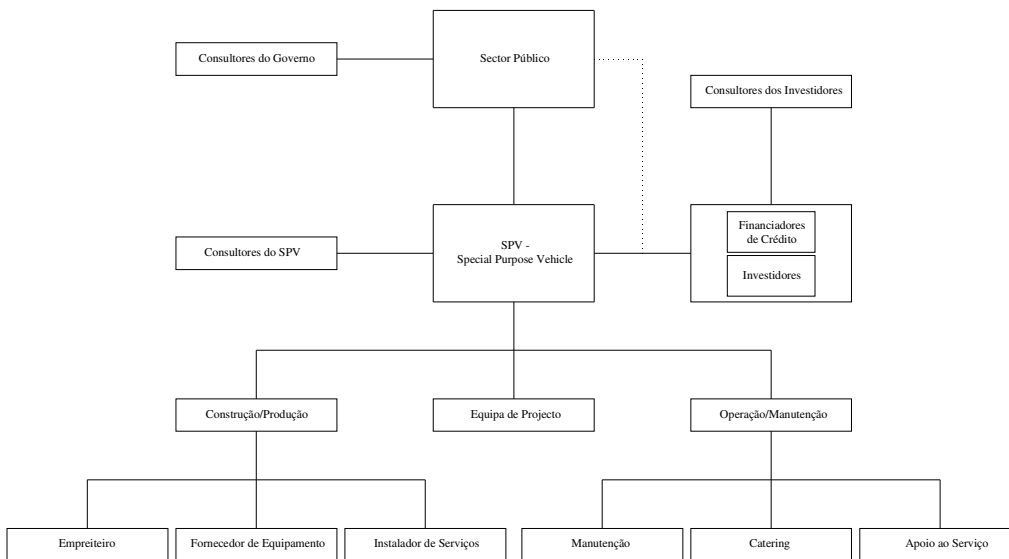


Figura 1.1 – Consórcio típico do sector privado, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

A Abordagem Tradicional, tal como denominado por Grimsey, D., Lewis, M. (2004), é correntemente preterida no Reino Unido, sendo que sob esta forma o empreiteiro e o prestador de serviços ou operador patrocinam o SPV de forma equitativa como sinal do seu comprometimento para com o projecto e a sua entrega. As entidades financeiras envolvidas no consórcio possuem a minoria das acções do SPV, podendo assumir uma posição de maior relevância após a conclusão da fase de construção, uma vez que se tratam de investidores com interesse a longo termo. No entanto, a organização inicial e o processo de concurso é dirigido em conjunto pelas empresas de engenharia e

construção, com os operadores ou prestadores de serviços e os investidores de capital e financiadores de crédito em segundo plano.

Ainda segundo Grimsey, D., Lewis, M. (2004), o segundo tipo de SPV recentemente desenvolvido na Austrália e denominado de Abordagem de Gestão Financeira é caracterizado pelo papel mais activo que os bancos de investimento especializados tomam na gestão do SPV. Assim, o banco investe no capital do SPV, gere o processo de concurso, decide os preços, garante o retorno comercial do projecto, subscreve o crédito principal e subcontrata o empreiteiro e operador segundo uma carta de crédito emitida para os detentores de crédito. Obviamente, o banco não pode executar todas as funções em simultâneo, associando-se através de acordos com outras partes, formando de forma contratual o consórcio. No entanto, é o banco de investimento que retém cem por cento das acções do SPV e subscreve o mercado de capital e todos os demais elementos do contrato.

A novidade desta abordagem financeira não permite ainda elaborar grandes conclusões, visto o número de projectos realizados ser diminuto. No entanto Grimsey, D., Lewis, M. (2004) referem algumas preocupações acerca da natureza da parceria criada e de quem assumirá o risco da performance da prestação de serviço uma vez que o investidor financeiro separa as componentes em subcontratos após o processo de concurso. Esta preocupação ganha especial relevância visto estarmos perante uma parceria de longa duração, 25 a 30 anos. É obvio que este tipo de abordagem não tradicional traz consigo algumas vantagens ao nível financeiro, uma vez que todo o processo é integrado sob a direcção do banco, dando-se ênfase ao objectivo de reduzir os custos das transacções e gerando uma proposta mais competitiva.

1.4.3 O PAPEL DOS INTERVENIENTES

A estrutura de uma PPP pode ser bastante complexa, envolvendo arranjos contratuais com diversas entidades, incluindo Entidades Financeiras, Governo, Engenheiros, Empreiteiros, Operadores e Clientes. A definição das suas responsabilidades é de extrema importância, devendo ficar claramente estabelecida sob forma contratual, pois só assim se conseguirá efectuar uma distribuição eficaz dos riscos, capaz de se traduzir em mais valia para a PPP. De uma forma genérica uma PPP envolve os seguintes intervenientes:

- ✓ Sector Público;
- ✓ SPV;
- ✓ Entidades Financiadoras;
- ✓ Subempreiteiros;
- ✓ Consultores;
- ✓ Entidades Seguradoras;
- ✓ Agências de *Rating*.
- ✓ Agentes de *Escrow*;
- ✓ Clientes.

O Governo, ou o sector público, é obrigado a assumir várias posições. Por um lado retém um interesse permanente na entrega do bem ou serviço, uma vez que frequentemente detém acções no SPV, adquirindo assim direitos e interesses equivalentes aos dos restantes accionistas do sector privado. Por outro lado, é responsável pela definição dos objectivos, assegurando que os resultados são entregues

de acordo com as normas e assegurando que os interesses públicos estão salvaguardados, actuando de forma antagónica, uma vez que assume o papel de autoridade reguladora. Grimsey, D., Lewis, M. (2004) identificam as responsabilidades de cada um dos intervenientes, das quais se faz um resumo nos parágrafos seguintes. O sector público continua responsável por vários aspectos, nomeadamente:

- ✓ Definir o negócio e os serviços necessários, bem como os recursos do sector público disponíveis para o seu pagamento;
- ✓ Especificar as prioridades, objectivos e resultados;
- ✓ Executar um processo cuidadosamente planeado de negociação;
- ✓ Determinar o regime de performance estabelecendo e monitorizando a segurança, qualidade e os níveis de performance dos serviços;
- ✓ Gerir o contrato fazendo cumprir esses regimes e normas, actuando se eles não forem atingidos;
- ✓ Gerir as expectativas da comunidade;
- ✓ Promover um ambiente propício; e
- ✓ Reagir, em cooperação com o sector privado, as mudanças no ambiente do projecto não perdendo de vista os objectivos pré-definidos.

Importa ainda referir o facto de que o sector publico desempenha um papel essencial ao contribuir para a emissão de licenças, autorizações e concessões e estabelecendo o quadro regulador a qual a PPP se deve aliar.

Os patrocinadores e accionistas do SPV são por sua vez responsáveis por cumprir as suas obrigações contratuais, nomeadamente:

- ✓ Produzir e fornecer os serviços definidos de acordo com os níveis de performance requeridos;
- ✓ Projectar e construir ou reabilitar a infraestrutura, conforme o estabelecido;
- ✓ Providenciar fundos para as necessidades monetárias do projecto;
- ✓ Salientar os objectivos do Governo, respondendo simultaneamente em cooperação com o procurador público às variações dentro do ambiente do projecto;
- ✓ Devolver os bens no final do contrato de acordo com as condições especificadas.

As Entidades Financiadoras do projecto, dizem respeito aos principais fornecedores de capital para o financiamento do projecto. Este capital, segundo Gawlick, S. (2003), pode ser de origem pública ou privada sob a forma de investimento em troca de acções do SPV. Pode ser obtido sob a forma de crédito junto de Entidades Credoras, pode ainda ser disponibilizado por Financiadores em troca de acções do SPV, ou junto de Instituições Multilaterais. Obviamente a origem e estrutura irá depender das necessidades do projecto e dos seus intervenientes. Segundo Grimsey, D., Lewis, M. (2004), as preparações para financiamento do SPV tomam lugar, na maioria dos casos, ao mesmo tempo que o contrato e subcontratos se encontram concluídos. Tem como pré-condição a existência de um fluxo de retorno que promova segurança ás instituições financiadoras e estimulem a participação dos restantes intervenientes sob a forma de capital equitativo. Em resumo, torna-se necessário a criação de uma entidade que se possa representar como um risco aceitável em termos de crédito. Grimsey, D., Lewis, M. (2004) realça ainda o papel das PPP como sendo uma forma útil para facilitar as transições intensivas de capital devido ao facto de a dispersão do risco do projecto entre os vários intervenientes criar um sentimento mútuo de interesse, uma vez que todos têm algo a perder se o projecto falhar.

Como resultado, os financiadores encontram-se seguros de que os participantes iram provavelmente trabalhar em conjunto para resolver os assuntos que poderiam noutra circunstância resultar numa paragem do projecto. Independentemente da origem do capital, todas as obrigações financeiras devem ser concluídas dentro do prazo de vida do contrato.

Como subempreiteiros podemos identificar todos aqueles a quem o SPV recorre para executar os serviços especializados requeridos pelo projecto, nomeadamente, construtor, fornecedores de equipamento, operadores, entre outros. A quantidade e especialização destes, irá depender das características do projecto e do modelo de PPP. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004) é estabelecido um acordo individual entre o SPV e os subempreiteiros regulando as obrigações e responsabilidades de cada um no âmbito do projecto, tendo como âmbito o cumprimento dos objectivos estabelecidos pelo sector público para o projecto. Estes subempreiteiros, dependendo das circunstâncias, podem deter ou não uma participação equitativa dentro do SPV. Assim, com o aumento do número de intervenientes e complexidade da estrutura, toma lugar uma maior partilha de riscos e associação destes aquele que melhor estiver posicionado para os gerir.

Ambas as partes, sector público e privado, recorrem frequentemente a Consultores procurando aconselhamento financeiro, legal, técnico ou de outro tipo, com o intuito de facilitar a complexa estruturação de uma PPP. Segundo Grimsey, D., Lewis, M. (2004), o Governo confia nos seus conselheiros para implementar e fornecer uma avaliação independente de cada tipo de PPP e das suas transacções, adicionando desta forma valor ao processo público de negociação. Os patrocinadores recorrem aos seus consultores, ou exteriores, para realizar a proposta a levar a concurso. Em regra os financiadores confiam nos seus próprios conselheiros ou ocasionalmente em terceiros, para avaliar a viabilidade financeira do projecto e os riscos associados ao fluxo de rendimento, fornecendo segurança ao financiamento. Esta sequência de análises de risco é uma das características mais importantes das PPP, vital na obtenção de valor acrescido para o projecto e em grande parte responsável pelo seu aparente sucesso.

Uma outra forma de dispersar ainda mais o risco é o recurso a Entidades Seguradoras, independentemente da origem dos riscos ser política ou comercial. Tipicamente, estes trabalham em conjunto com os patrocinadores e entidades financiadoras, para produzir um conjunto de seguros que limite o risco a um valor aceitável.

O recurso a Agências de *Rating* é igualmente vulgar quando os projectos são financiados através da emissão de títulos públicos. Por norma e de acordo com a Companhia Portuguesa de *Rating*¹³, estes *Ratings* são uma opinião acerca da capacidade e vontade de uma entidade honrar, atempadamente e na íntegra, os compromissos financeiros, e indicam a probabilidade de incumprimento. Segundo Grimsey, D., Lewis, M. (2004) estas agências encontram-se normalmente envolvidas nas fases iniciais de formulação do projecto para que as preocupações acerca do crédito possam ser analisadas e uma nova estrutura desenvolvida, podendo utilizar-se ainda seguradoras para ampliar o crédito.

Segundo Gawlick, S. (2003), uma conta bancária¹⁴ é geralmente criada, normalmente a pedido dos financiadores, e gerida por terceiros de maneira a salvaguardar o retorno do projecto com o objectivo de assegurar que as obrigações financeiras são cumpridas. Uma conta deste género pode também ser utilizada para reter um depósito até certas condições específicas serem atingidas.

¹³ Acessível no site: <http://www.cprating.pt/>, acesso em 17 de Setembro de 2008.

¹⁴ “*Escrow Account*”, é a denominação inglesa deste tipo de conta bancária.

Os Clientes, ou utilizadores, são os beneficiários da Parceria. Independentemente de quem sejam, é importante que sejam bem identificados de modo a que se avalie de forma precisa aqueles que iram pagar pelos serviços, como beneficiaram deles, e quais os seus critérios de sucesso. Saber quais as necessidades e expectativas dos utilizados finais é um dos primeiros passos na definição do âmbito do projecto e na obtenção do sucesso deste.

1.5. ESTRUTURA E FASES DE IMPLEMENTAÇÃO

Procura-se nos parágrafos seguintes expor as diversas fases de implementação de uma PPP, desde a colocação do projecto mercado, início da sua construção e posterior operação. Pretende-se igualmente de forma resumida identificar as etapas necessárias para a implantação de um programa de Parcerias Público – Privadas de âmbito nacional à semelhança do que tem vindo a acontecer um pouco por toda a Europa, expondo-se quais os principais obstáculos a sua concretização.

1.5.1 FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA PPP

O recurso a uma PPP traduz-se para o sector público no desenvolvimento de um número de fases superior, e em parte distintas, das que habitualmente existem num processo de empreitada tradicional. Costa, J., Providência, P. (2004), identifica vinte e seis procedimentos, ou fases de implementação, essenciais para o estudo e lançamento de um projecto em PPP e transcritas abaixo.

1. Nomear Responsável;
2. Criação de um Grupo de Trabalho;
3. Enquadramento do Projecto – Concepção Inicial;
4. Avaliação de Hipóteses – Cenários Possíveis;
5. Reuniões com as Partes Interessadas (Stakeholders);
6. Definir os Objectivos Fundamentais do Projecto;
7. Definição da Equipa de Projecto;
8. Estudo de Mercado;
9. Análise de Risco;
10. Adaptabilidade a PPP;
11. Formulação do Plano de Estratégia;
12. Projecto de Referência/Níveis Iniciais de Serviço;
13. Comparador de Sector Público//Estrutura do Comparador;
14. Definir Critérios de Avaliação;
15. Estruturação do Concurso;
16. Definir as Fases para a Selecção do Parceiro Privado;
17. Lançamento Formal da Empreitada em Regime de PPP;
18. Pré-Qualificação de Concorrentes;
19. Definir a Estrutura Necessária;

20. Selecção dos Concorrentes;
21. Convite para Negociação;
22. Avaliação das Propostas;
23. Escolha do Parceiro Privado;
24. Definir Critérios de Avaliação e Acompanhamento;
25. Formalização do Contrato;
26. Gestão do Contrato.

Estas fases são, de forma genérica, tidas pela maioria dos autores consultados como essenciais no desenvolvimento e implementação de um processo de PPP pelo sector público. Durante este processo o sector público irá assumir diversas posturas, algumas das quais tidas tradicionalmente como antagónicas. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), o sector público age como gestor das relações contratuais, as entidades públicas autorizam os contractos, encontrando-se o governo a actuar como concesso de garantias, ao mesmo tempo que avalia as necessidades infraestruturais, actuando como planeador, fornece elementos de apoio, tal como terrenos ou outros imóveis bem como procede ao pagamento de serviços, actuando assim como financiador, define a performance esperada bem como as normas a cumprir, actuando como cliente, leva a cabo um processo detalhadamente planeado de negociação, actuando como gestor do projecto, assegura que as infraestruturas sejam construídas, utilizadas e mantidas de forma satisfatória, actuando como inspector, exige conformidade com as normas e especificações, actuando como fiscalizador, monitoriza o negocio e a viabilidade financeira, actuando como gestor do contrato, avalia os impactos ambientais, actuando como protector do ambiente, e garante o acesso da comunidade e a obtenção dos objectivos de politica social, actuando como representante do interesse público.

Em simultâneo, o sector privado adquire obrigações bastante distintas, uma vez que ao contrário das formas tradicionais de empreitada, o sector público não adquire uma infraestrutura, mas em vez disso, efectua um contrato de compra ao sector privado de uma infraestrutura e os serviços relacionados ao longo de um determinado período de tempo. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004) os ingredientes fundamentais a este arranjo são:

- ✓ Focagem nos serviços, com ênfase no fornecimento de serviços utilizando bens infraestruturais públicos, novos ou reabilitados;
- ✓ Planear e especificar, para que os resultados pretendidos pelo governo e os níveis de performance especificados sejam claros para o mercado;
- ✓ Criação de um negocio viável para a entidade privada;
- ✓ Exactidão dos processos, assegurando que todas as condições a ser atingidas são claramente compreendidas antes que o projecto prossiga;
- ✓ Planeamento dos recursos para permitir ao governo avançar o projecto e lidar com os assuntos dentro dos prazos previstos;
- ✓ Requisitos contratuais bem definidos, centrados nos pontos fulcrais da performance especificada, para criar incentivos que promovam a performance e minimizem as disputas;
- ✓ Formação de uma parceria que encoraje boa fé e boa vontade entre o governo e as entidades privadas em todos os aspectos do projecto; e
- ✓ Contratar gestores para monitorizar e implementar o contracto.

Todos estes aspectos demonstram uma ênfase elevada na gestão do risco e na obtenção dos objectivos de performance estabelecidos, surgindo como solução para os problemas das formas tradicionais de empreitada. De forma geral, pretende-se integrar sobre uma única entidade os custos de projecto e construção, bem como os custos de operação, manutenção e reabilitação. Utiliza-se uma abordagem com elevada ênfase no cumprimento das especificações e níveis de performance estabelecidos, incentivando-se os concorrentes a submeter propostas inovadoras que permitam atingir estes requerimentos.

Assim, a forma como o sector público desenvolve cada um dos procedimentos atrás mencionados irá em grande parte determinar o sucesso da PPP. Como mencionado, este trabalho focará essencialmente, e daqui em diante, além do aspecto Legislativo, a Análise de Risco e a Definição dos Critérios de Avaliação e Acompanhamento, procedimentos 9 e 24 respectivamente, conforme lista anterior.

1.5.2 PROGRAMA DE ÂMBITO NACIONAL

A crescente popularidade das PPP junto do sector público, bem como a complexidade destas, tem vindo a levar Governos por todo o mundo, Reino Unido, Austrália, Estados Unidos, Indonésia, Índia, ou até mesmo o Sri Lanka, de acordo com UNESCAP (2007), a criar políticas de âmbito nacional com o intuito de facilitar o desenvolvimento e implementação de projectos em PPP. De acordo com Costa, J., Providência, P. (2004), o lançamento de programas de Parcerias Público – Privadas passa por diversas fases de modo a que a sua implementação se realize de um modo sustentado e progressivo e divide-se nas seguintes fases:

Quadro 1.4 – Fases essenciais do lançamento de uma PPP, Costa, J., Providência, P. (2004).

Preparação	Fase inicial em que se estabelecem as estruturas iniciais de apoio às Parcerias Público – Privado, se definem políticas, se procede a mudanças e adaptações do ponto de vista legislativo e organizacional das estruturas públicas, se proporciona a difusão de conhecimentos e formação das estruturas envolvidas.
Projectos – Piloto	Procede-se ao lançamento de um conjunto de projectos-piloto que permitam definir modelos de implementação de PPP.
Expansão	Alargamento do programa a um maior número de projectos e sectores.
Maturidade	Este estado de implementação de um programa de PPP admite-se quando uma grande quantidade de projectos foi implementada com sucesso num variado espectro de sectores, quando as políticas e procedimentos sobre PPP se consideram totalmente desenvolvidas e quando as estruturas adequadas estão criadas de modo a que os projectos sejam realizados de um modo eficiente.

Em norma, de acordo com UNESCAP (2007), os mecanismos administrativos para a implementação de PPP dependem do sistema governamental e da estrutura administrativa global e do regime legal respeitante a PPP. Uma vez que estes elementos variam de um país para o outro, os mecanismos administrativos também variam. O sucesso das PPP depende de uma forte capacidade do sector público em identificar, negociar, contratar, e gerir projectos adequados através de um processo transparente. Uma das soluções para o desenvolvimento do conhecimento e capacidades tem sido a criação de unidades governamentais dedicadas as PPP, ou o lançamento de programas de PPP

especiais de objectivos similares. De um modo geral a fase de Preparação envolve a criação de estruturas sob a forma de unidades, governamentais ou autónomas, como é o caso do Centro BOT nas Filipinas ou o 4Ps e o Partnerships UK no Reino Unido, entre outras e a criação de legislação adequada a PPP. A criação destas unidades poderá ser vital para auxiliar a coordenação do sistema administrativo, uma vez que o sector público irá assumir diversas posturas durante o processo. Estas unidades poderão assegurar a coordenação das diversas agências estatais envolvidas, as suas acções, nomeadamente, a emissão de licenças, autorizações, expropriações, entre outras.

A criação de um programa de PPP de âmbito nacional terá de ultrapassar diversas barreiras que vão surgindo naturalmente ao longo desse processo. Estas barreiras, de acordo com Costa, J., Providência, P. (2004), podem ser divididas em três tipos:

Quadro 1.5 – Barreiras à Implementação de uma Estratégia de PPP, Costa, J., Providência, P. (2004).

Barreiras Estruturais	Indefinição legislativa, falta de experiência e estruturas capazes de dar resposta à complexidade dos esquemas desta natureza, contribuem para uma implantação lenta e frágil das PPP.
Barreiras Legislativas	Legislação relativa à realização de infraestruturas públicas é complexa, em relação às PPP é frequentemente inexistente, inadequada ou complexa.
Barreiras Políticas	Existência de cepticismo perante o envolvimento de privados em áreas tradicionalmente exclusivas do sector público.

O processo de implementação de uma política de PPP de âmbito nacional é, como se pode observar, longo e complexo, uma vez que é necessária a adaptação dos mecanismos administrativos existentes, requer a criação de novas estruturas, instrumentos legislativos e gestão do cepticismo existente. Trata-se também de um processo de desenvolvimento de conhecimentos e capacidades, para o qual a criação destas estruturas é vital como forma de partilha das experiências e desenvolvimento de manuais, a semelhança do que já acontece noutros países.

1.6 VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS PPP

Até ao momento foram apresentados alguns dos aspectos mais relevantes das PPP, bem como as suas principais características. Torna-se agora necessário apresentar em forma de epílogo as principais vantagens e desvantagens que estas apresentam em relação as formas tradicionais de empreitada de obras públicas.

Uma das principais vantagens de uma PPP encontram-se bem patente em ambas as definições apresentadas, trata-se da cooperação entre ambos os sectores. A cooperação entre ambos os sectores é materializada e reforçada com a transferência dos riscos para o parceiro que melhor estiver preparado para os gerir ajudando a reduzir o “*Optimism Bias*”¹⁵, causado pela falha em identificar e gerir efectivamente os riscos do projecto. Segundo Mott MacDonald (2002), o “*Optimism Bias*” é menor nos projectos realizados em PPP, comparativamente as formas tradicionais de empreitada, uma vez

¹⁵ De acordo com Mott MacDonald (2002), trata-se da tendência dos custos do projecto e duração serem subestimados e/ou os benefícios serem sobrestimados, é expresso como a percentagem entre a diferença da estimativa feita na avaliação da proposta e os valores finais.

que um maior número de riscos é identificado e mitigado na fase inicial do projecto do que nas fases seguintes. Esta abordagem inovadora transmite ao sector público maior segurança, uma vez que o parceiro privado tem tanto, ou mais, a perder com o insucesso do projecto que o parceiro público. Permite igual tirar partido de um conjunto de competências existentes no sector privado, que de forma genérica não se encontram no sector público, nomeadamente no que diz respeito a capacidade organizacional e de gestão do processo, bem como ao nível da análise e desenvolvimento das várias componentes técnicas do projecto. Juntamente com esta partilha de conhecimentos, a colaboração permite ainda a partilha de recursos conferindo viabilidade a projectos que de outra forma não seriam concretizáveis quer do ponto de vista financeiro quer do ponto de vista político.

De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), outra vantagem para o sector público encontra-se no facto de esta forma de empreitada necessitar, na maioria dos casos, de um menor investimento inicial uma vez que, o estado irá pagar a infraestrutura ou serviço após a conclusão da empreitada e de forma faseada ao longo do período contratual. Em muitos casos a infraestrutura poderá ser removida das folhas de balanço do estado uma vez que os pagamentos sobre um acordo PPP serão indicados sob a forma de receitas do ano a que se referem, ao contrario de um bem imóvel, correspondente a uma responsabilidade, a ser tomada em conta quando o projecto é iniciado.

As PPP possuem ainda outras vantagens, citando Costa, J., Providência, P. (2004), permitem soluções inovadoras ao nível do projecto técnico, pelo simples facto de se estabelecerem, em fase de concurso, requisitos ao nível da qualidade e níveis de serviço da infraestrutura, oferecendo grande liberdade de inovação na fase de concepção e definição dos processos construtivos. Tendo ainda em conta que as PPP integram a concepção, construção, exploração e manutenção de uma infraestrutura, torna-se motivador para o parceiro privado a definição, ao nível da concepção, de soluções arquitectónicas e construtivas que minimizem custos de exploração e de manutenção das infraestruturas. Esta estratégia permite ainda ao sector público, mediante apropriada definição contratual, a certeza de que no final do período do contrato irá obter uma infraestrutura em boas condições de funcionamento e óptimo estado de preservação. De acordo com Costa, J., Providência, P. (2004), as PPP permitem uma melhor resposta e oferecem garantia de uma maior eficiência no controlo da execução de todo o projecto ao permitirem a análise integrada de todo o processo.

De acordo com NAO (2003), as PPP/PFI¹⁶ apresentam ainda vantagens significativas em comparação com as formas tradicionais de contratação no que diz respeito ao custo da empreitada e prazo de execução como se pode observar na tabela abaixo.

Quadro 1.6 – Desvios ao nível de custos e prazos, NAO (2003).

	PPP/PFI	Empreitadas Tradicionais
Percentagem de projectos que excederam o prazo de execução previsto.	24 %	70%
Percentagem de projectos que excederam o custo inicial.	22 %	73%

¹⁶ PFI – Private Finance Initiative.

NAO (2003) adianta ainda que o aumento do custo previsto nos projectos realizados em PPP/PFI ficou a dever-se a alterações ao projecto levadas a cabo em conjunto pelos departamentos públicos e consórcio privado, sendo que o custo final aumenta para reflectir estas alterações tal como ocorreria nas formas tradicionais de empreitada. Em relação aos projectos que excederam o prazo de execução previsto, este estudo adianta que apenas oito entre os trinta e sete projectos estudados excederam o prazo previsto em mais de dois meses.

Estas vantagens ficam a dever-se em grande parte à competitividade do processo e à partilha de riscos entre ambos os sectores. Isto porque, ao contrário do que sucede nas formas tradicionais de empreitada, numa PPP ambos os parceiros, público e privado, têm a perder com os atrasos no prazo de execução. O que se traduz numa demora do início dos pagamentos para o sector privado e subsequente atraso na prestação do serviço adquirido, e uma vez que na maioria dos casos o sector privado é responsável pelo risco de derrapagem do custo previsto terá de arcar sozinho com os excessos que eventualmente ocorram. Assim, todo o processo é cuidadosamente analisado, planeado e gerido em cooperação por ambas as partes.

Contudo, estudos recentes da mesma agência, NAO (2007), demonstram alguma preocupação em relação a forma como o processo de contratação é realizado dando origem a custos elevados e pondo em risco a mais valia monetária do projecto, “*Value for Money*”. Este estudo considera o processo longo e dispendioso, sendo que o processo de concurso dura em média trinta e quatro meses, acrescendo um ano para negociação com o empreiteiro contratado ou em alguns casos cinco anos. Esta situação tem dado origem ao aumento da selectividade por parte dos empreiteiros e a uma redução do número de propostas entregues no âmbito do concurso o que por sua vez diminui a competitividade colocando em risco a obtenção de “*Value for Money*”.

Talvez uma das principais causas desta preocupação se trate igualmente de uma das principais desvantagens desta forma de empreitada, ou seja, a complexidade dos processos. Tal como descrito em Costa, J., Providência, P. (2004), a inadequação da maioria das estruturas públicas perante este novo modelo de negócio é uma das razões frequentemente indicadas como um dos factores responsáveis pelo insucesso de projectos com o formato de PPP. A dificuldade em gerir correctamente um processo deste tipo, quer por falta de recursos quer por falta de experiência, pode provocar atrasos e prejuízos, nomeadamente para o sector público.

O facto de se tratar de uma forma de empreitada que possibilita a integração simultânea das fases de projecto, construção, exploração e manutenção, requer o acompanhamento de especialistas na área técnica, financeira e jurídica durante as diversas fases, tornando-se essencial o correcto dimensionamento e formação de estruturas responsáveis por todo o processo de PPP. O recurso a consultores externos por parte das entidades públicas e privadas envolvidas no processo surge como forma de auxílio na gestão das diversas fases do processo.

Tal como referido em Costa, J., Providência, P. (2004), a definição dos pagamentos ao parceiro privado efectuada durante a fase de avaliação de propostas, trata-se de uma avaliação subjectiva e com elevado grau de incerteza, pois é uma tarefa difícil de concretizar com exactidão e uma das principais desvantagens das PPP. De acordo com Mott MacDonald (2002), isto deve-se provavelmente ao facto de o “*Public Sector Comparator*”, ou PSC¹⁷, ser elaborado numa fase inicial do ciclo de vida do

¹⁷ Trata-se de uma forma hipotética de benchmark utilizada para avaliar o “*Value for Money*” das formas tradicionais de empreitada em comparação com um esquema de financiamento privado para o fornecimento de serviços públicos (in Grimsey, D., Lewis, M. (2004)).

projecto aquando da consideração da PPP como uma opção e não ser actualizado ao mesmo detalhe que o restante processo é durante o ciclo de vida do projecto. Quando se decide pela PPP e o processo avança, o PSC é igualmente desenvolvido a uma escala mais reduzida, como é óbvio, qualquer comparação efectuada com este PSC menos desenvolvido obterá comparações de menor rigor. Outros estudos, Fitzgerald, P. (2004), demonstram algum cepticismo em relação ao valor da taxa de desconto utilizada, bem como a forma como são elaborados. Este estudo, refere ainda que no Reino Unido, segundo o *Public Accounts Committee of House of Commons*, o PSC têm contido erros materiais e omissões, alguns apresentaram uma precisão duvidosa como resultado de uma extrema complexidade, uma obsessão pela modelação financeira, bem como uma falha ao ter em conta possíveis incertezas. Alerta ainda para o facto de alguns PCS terem sido manipulados para se obter o resultado desejado, havendo a necessidade para uma utilização mais inteligente dos PCS pelos departamentos, com o devido reconhecimento das incertezas inerentes envolvidas nos cálculos e maior alerta para as limitações dos resultados previstos. Este trata-se ainda um tópico fonte de grande discussão e que necessita de um maior desenvolvimento no futuro.

Após citar as principais vantagens e desvantagens das PPP, torna-se necessário recordar que as PPP tal como utilizadas actualmente são ainda recentes, existindo apenas um número reduzido de projectos em fase de operação. Daqui se pode deduzir que se trata de uma forma de empreitada ainda em fase de estudo e desenvolvimento. Espera-se que as suas principais desvantagens sejam colmatadas com o passar do tempo e correspondente ganho de experiência no domínio da sua gestão, embora tenha já adquirido uma fama de produzir maior “*Value for Money*” comparativamente as restantes formas de empreitada, sendo assim de esperar um futuro auspicioso.

1.7 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Como epílogo deste capítulo inicial apresentam-se as várias conclusões que podem ser retiradas:

- ✓ PPP é uma expressão cada vez mais frequente a nível mundial que se refere, em geral, a formas de cooperação entre autoridades públicas e as entidades privadas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço, Comissão das Comunidades Europeias (2004);
- ✓ A transferência de riscos e partilha de responsabilidades entre ambos os parceiros, público e privado, são duas das principais características desta forma de cooperação;
- ✓ As PPP não se tratam de um conceito recente, mas sim de uma forma de cooperação entre sectores público e privado que se tem vindo a desenvolver ao longo dos séculos, sendo várias as lições que podem ser retiradas destas formas mais rudimentares;
- ✓ A Privatização apesar das semelhanças nem sempre pode ser considerada como uma forma de PPP;
- ✓ As PPP possuem uma enorme versatilidade, permitindo abordar um conjunto vasto de situações e de potenciais parceiros privados dando resposta às necessidades do sector público;
- ✓ Em regra, a criação de uma entidade comercial independente designada de *Special Purpose Vehicle* permite diminuir a complexidade dos arranjos comerciais tratando-se de uma característica chave da maioria das PPP.
- ✓ Uma nova abordagem do SPV, designada por Abordagem de Gestão Financeira e caracterizada pelo papel mais activo que os bancos de investimento especializados tomaram na gestão do SPV. A novidade desta abordagem não permite ainda elaborar grandes conclusões,

embora tenha dado origem a alguma polémica no que diz respeito à entidade que deverá assumir os riscos pela performance da prestação de serviço.

- ✓ A precisa identificação dos utentes que iram beneficiar do investimento bem como das suas expectativas é essencial no sucesso de uma PPP. De igual importância é a clara identificação dos intervenientes no processo, das suas responsabilidades e direitos, devendo ficar registados sob forma contratual.
- ✓ O recurso a uma PPP traduz-se para o sector público no desenvolvimento de um número de fases superior e em parte distintas das que habitualmente levará a cabo num processo de empreitada tradicional. O sector público irá assumir ao longo deste processo diversas posturas, algumas das quais antagónicas.
- ✓ Sob esta forma de empreitada verifica-se uma ênfase elevada na gestão do risco e na obtenção dos objectivos de performance estabelecidos.
- ✓ O processo de implementação de uma política de PPP de âmbito nacional é longo e complexo, uma vez que é necessária a adaptação dos mecanismos administrativos existentes, requer a criação de novas estruturas, instrumentos legislativos e gestão do ceticismo existente.
- ✓ As PPP permitem obtenção de maior “*Value for Money*”, o que se traduz em menores custos e uma redução dos prazos de construção. A sua abordagem inovadora transmite ao sector público maior segurança, uma vez que o parceiro privado tem tanto ou mais a perder com o insucesso do projecto que o parceiro público.
- ✓ Permite igualmente tirar partido de um conjunto de competências existentes no sector privado, que de forma genérica não se encontram no sector público, nomeadamente no que diz respeito à capacidade organizacional e de gestão do processo, bem como ao nível da análise e desenvolvimento das várias componentes técnicas do projecto.
- ✓ Menor “*Optimism Bias*” em comparação com as formas tradicionais de empreitada, devido a maior identificação de riscos e sua mitigação numa fase mais recente do projecto, o que se traduz em menores desvios entre os valores do custo e prazos.
- ✓ Existe alguma preocupação em relação à duração de todo o processo de concurso, sendo que este é na maioria dos casos longo e dispendioso, o que tem vindo a traduzir-se numa redução do número de propostas submetidas a concursos. Isto poderá traduzir-se na redução do “*Value for Money*”.
- ✓ A complexidade dos processos e a inadequação da maioria das estruturas públicas perante este novo modelo de negócio é uma das razões frequentemente indicadas como um dos factores responsáveis pelo insucesso de projectos com o formato de PPP.
- ✓ A forma como o sector público decide pela PPP ou por uma empreitada tradicional utilizando o PSC é ainda alvo de grande discussão, especialmente em relação às taxas de desconto utilizadas, classificando-se em alguns casos a utilização do PSC como duvidoso. Conclui-se que este se trata de um tópico que necessita de maior estudo e desenvolvimento.

2

EQUADRAMENTO LEGISLATIVO E INVESTIMENTO

“Um sistema de legislação é sempre impotente se, paralelamente, não se criar um sistema de educação.”

de Jules Michelet

Por não se tratar de um fenómeno recente e devido à crescente aposta do sector público nesta forma de cooperação, torna-se essencial compreender a evolução dos meios legislativos bem como de outras formas de promoção, desenvolvimento e partilha de conhecimento relacionados com as PPP. Assim, desenvolve-se neste capítulo uma resenha das principais leis em vigor, das instituições e de outras formas de promoção das PPP existentes não só ao nível comunitário mas igualmente ao nível governamental. Analisam-se também os casos de alguns países onde esta forma de colaboração tem adquirido maior investimento.

2.1. DIREITO COMUNITÁRIO (U.E.)

Abordam-se nos pontos seguintes o enquadramento legal das PPP ao nível do direito comunitário, bem como, outras formas de promoção, desenvolvimento e orientação promovidas pela União Europeia.

2.1.1. LEGISLAÇÃO

De acordo com Comissão das Comunidades Europeias, (2004), as Parcerias Público – Privadas não se encontram definidas a nível comunitário. Trata-se de um fenómeno que embora não seja recente desenvolveu-se na última década em inúmeros domínios da competência do sector público. O recurso acrescido às operações de PPP explica-se por diferentes factores. Dadas as restrições orçamentais com que se confrontam os Estados-Membros, ele corresponde a uma necessidade de financiamentos privados no sector público. Explica-se igualmente pela vontade de beneficiar da experiência e dos modos de funcionamento do sector privado no âmbito da vida pública. O desenvolvimento das PPP insere-se também na evolução geral do papel do estado na esfera económica, passando de operador directo para organizador, de regulador para fiscalizador. Comissão das Comunidades Europeias, (2004), reconhece que o recurso às PPP pode contribuir para a realização das redes transeuropeias de transportes, as quais acusam um importante atraso devido, entre outros aspectos, à insuficiência dos investimentos. Alerta ainda para o facto de que o recurso às PPP não pode, de modo algum, ser

apresentado como a solução milagrosa para o sector público que se vê confrontado com restrições de carácter orçamental.

É assim possível constatar a crescente importância reconhecida ao nível comunitário das PPP como resposta à necessidade de criar determinadas infraestruturas na Europa durante os próximos anos, num cenário de notório abrandamento do investimento público.

Comissão das Comunidades Europeias, (2004), refere ainda que em relação ao direito comunitário, apesar da importância reconhecida a esta forma de PPP, não se encontra previsto nenhum regime específico que englobe as PPP, alertando-se no entanto para o facto de que deve ser tida em atenção a legislação específica de cada sector, tendo especial atenção à não violação dos princípios de transparência, igualdade de tratamento, proporcionalidade e reconhecimento mútuo.

Pode assim concluir-se que, ao nível do direito comunitário foram dados dois passos importantes em 2004, através da elaboração do “Livro Verde sobre as Parcerias Público – Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões”, Comissão das Comunidades Europeias, (2004), criando-se espaço para a discussão, troca de opiniões e experiências e promovendo um maior envolvimento de entidades próximas a esse mesmo assunto. Embora neste momento não exista ainda legislação específica, um outro passo foi dado no mesmo ano com a publicação da nova Directiva Europeia 2004/18/EC que regulamenta os contratos de obras públicas e expressa uma nova modalidade de negociação, denominada Diálogo Concorrencial. De acordo com Costa, J. M., Providência, P. (2004), esta nova modalidade permite em alguns cenários a negociação directa de propostas, alterando de algum modo a inadequabilidade da legislação em vigor às características das PPP, uma vez que estas baseiam a sua eficiente definição e estruturação em negociações de várias ordens com os parceiros privados.

Segundo Comissão das Comunidades Europeias, (2005a)¹, existe um apoio quase unânime à tomada de uma posição colectiva ao nível da Comunidade Europeia sobre os vários assuntos levantados pelas PPP. Sugere-se para tal o intercâmbio de boas práticas, sendo que a maioria das contribuições são a favor do estabelecimento de uma agência Europeia dedicada às PPP, um centro de excelência, um centro de documentação, bem como um observatório. Este documento concluiu que as opiniões se encontram divididas, com uma pequena maioria contra, no que diz respeito à tomada de uma iniciativa horizontal de PPP, ou seja, uma iniciativa que cubra aspectos como, regras gerais de procedimentos aplicáveis, uma definição clara das PPP, princípios gerais e publicação obrigatória em avanço dos convites para concurso. Já em relação às concessões, este documento menciona uma clara maioria a favor da tomada de iniciativas por parte da Comunidade Europeia, no sentido de clarificar as definições e as regras Comunitárias envolvidas. A terceira e última consideração proeminente apresentada diz respeito às PPP Institucionalizadas, ou seja, aquelas que envolvem a criação de um SPV, sendo a clara maioria das contribuições a favor de uma iniciativa Comunitária sobre o tema, clarificando as regras Comunitárias aplicáveis, bem como o âmbito das excepções que rodeiam as relações contratuais entre entidades tão próximas que podem ser tratadas como entidades não distintas legalmente, “*In-House Relations*”. Outras considerações são mencionadas, tal como a necessidade de

¹ SEC(2005) 629, “*Commission Staff Working Paper – Report on the Public Consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions.*”. Este documento tem como objectivo reflectir as ideias, opiniões e sugestões feitas, tentando identificar as principais tendências, visões e preocupações mencionadas nas várias contribuições submetidas após a publicação do Livro Verde e das várias questões neste contidas.

clarificar a nova modalidade de negociação conhecida por Diálogo Concorrencial e o facto de uma grande maioria das contribuições se apresentar contra uma iniciativa da Comunidade Europeia relativamente ao quadro contratual das PPP, e a necessidade de se proporcionarem formas de encorajamento às PPP de iniciativa privada.

Como se pode notar, existe um elevado empenho da Comunidade Europeia na promoção e desenvolvimento das PPP ao nível comunitário, sendo de esperar no seguimento da publicação do Livro Verde sobre PPP outras iniciativas. De acordo com Comissão das Comunidades Europeias, (2005b), documento que expõe as opções políticas na sequência da consulta sobre as PPP materializada pelo Livro Verde, é necessário proceder com iniciativas de acompanhamento ao nível da adjudicação de concessões e da criação de empresas conjuntas por parceiros públicos e privados para a prestação de serviços, SPV's. E em consonância com Comissão das Comunidades Europeias, (2005a), propõe-se a introdução de maior clareza sobre o novo modelo de empreitada denominado de Dialogo Concorrencial, prometendo ainda a continuação do debate acerca do assunto e considerando a possibilidade de criar, em associação com o Banco Europeu de Investimento, um Centro Europeu Especializado em PPP. Em relação às Concessões, prevê a actualização da Comunicação Interpretativa de Abril de 2000, Comissão das Comunidades Europeias, (2000), e menciona a necessidade de se proceder a uma análise mais profunda antes do lançamento formal de nova legislação sobre o assunto, que caso se verifique, deverá abranger serviços e obras, bem como traçar os limites claros entre concessões e contratos públicos. Comissão das Comunidades Europeias, (2005b), refere, com base nos resultados da consulta sobre PPP, uma desnecessidade de se proceder ao lançamento de nova legislação abrangendo o conjunto das PPP contratuais, bem como de clarificação do quadro contratual das PPP ao nível europeu. Prevê-se ainda a preparação de um documento interpretativo sobre PPPI² no decurso de 2006, o que se não verificou ou pelo menos não se encontra disponível à data. Destas intenções até ao momento apenas se encontra disponível a comunicação interpretativa sobre o Diálogo Concorrencial, European Commission, (2005), tendo no ano de 2008 a Comissão Europeia publicado uma Comunicação Interpretativa sobre a Aplicação do Direito Comunitário em Contratação Pública e Concessões às PPP Institucionalizadas, Comissão das Comunidades Europeias, (2008), embora, não se encontre disponível informação acerca das restantes iniciativas previstas.

2.1.2. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS NA PROMOÇÃO DAS PPP

Apesar de até ao momento não se ter verificado a criação de um Centro Europeu Especializado em PPP, tal como proposto em Comissão das Comunidades Europeias, (2005b), outras iniciativas se têm vindo a desenvolver com o intuito de promover o desenvolvimento e a partilha de boas práticas das PPP ao nível comunitário. Assim, pretende-se nesta secção efectuar uma sinopse das principais iniciativas levadas a cabo no âmbito da União Europeia, além daquelas já mencionadas no âmbito do direito comunitário.

Em conjunto com a Comissão Europeia, o *European Investment Bank*, EIB, na qualidade de principal corpo financeiro de investimento da União Europeia, tem vindo a desempenhar ao nível Europeu um papel essencial na promoção desta forma de empreitada. De acordo com EIB, (2004), o EIB tem vindo a desenvolver os seus laços institucionais com a Comissão Europeia, com os Estados Membros, instituições especialistas em financiamento, com os grupos nacionais dedicados às PPP, bem como, com a banca e os mercados de capital, com o intuito de apoiar o aumento do financiamento público e

² PPPI – Parcerias Público Privadas Institucionalizadas, ou seja, PPP para as quais se cria uma empresa de capitais públicos e privados do tipo SPV.

privado nos sectores considerados como prioritários. Embora o EIB não tenha uma política de preferência pelas PPP em oposto a outras formas de empreitada, reconhece a crescente mais valia desta forma de cooperação no contexto europeu. Assim sendo, disponibiliza financiamento aos projectos em PPP que se verifiquem financeiramente robustos, economicamente e tecnicamente viáveis, que cumpram os seus requisitos ambientais e sejam sujeitos a um processo de concurso competitivo de acordo com as regras da União Europeia. O EIB, no papel de entidade financiadora do projecto em PPP, procura envolver-se no projecto nas fases iniciais prévias ao início do processo de concurso e contratação. Assim, através do seu envolvimento no financiamento da PPP, tem vindo a prestar auxílio nos processos de avaliação do projecto, *due diligence*³, estruturação, negociação e monitorização. Esta cooperação intensiva entre o EIB, o sector público e o sector privado, tem permitido otimizar as formas de financiamento providas pelo banco, oferecendo maior estabilidade, robustez, experiência e valor ao sector público. O EIB assume também um papel de conselheiro no desenvolvimento dos programas nacionais de PPP, ou em projectos-piloto individuais considerados prioritários. Como se pode observar, esta entidade desempenha um papel essencial no desenvolvimento das PPP através da disponibilização de financiamento e do seu envolvimento desde as fases iniciais até ao final do ciclo de vida do projecto, transmitindo maior confiança às partes envolvidas nas transacções. O EIB é, possivelmente, a instituição da U.E. com maior experiência prática em projectos tipo PPP.

O *Directorate General Regional Policy*, ou DG Regio⁴, é responsável dentro da Comissão Europeia pela promoção do desenvolvimento económico e da coesão social através da sua política. Ajuda a financiar projectos concretos, tendo em vista a redução da diferença entre os distintos níveis de desenvolvimento existentes nas várias regiões da União Europeia, criando potencial para que as regiões possam contribuir com um maior crescimento e competitividade, e em simultâneo, trocar ideias e boas práticas entre si. Este organismo publicou em Março de 2003 o resultado de um vasto processo de consulta dentro da Comissão Europeia, envolvendo o EIB, o “*European Bank for Reconstruction and Development*”, ou EBRD, unidades de PPP e grupos de trabalho dos vários Estados Membros e Países Candidatos denominado de *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships*, European Commission, (2003). No seguimento deste esforço, o DG Regio publicou no ano seguinte em cooperação com os mesmos parceiros um relatório de casos de estudo de projectos em PPP abrangendo vários países e sectores, denominado de “*Resource Book on PPP Case Studies*”, European Commission, (2004), o qual foi apresentado num workshop dedicado ao tema em Julho de 2004. Estes documentos foram realizados com o intuito de servirem de ferramenta ao sector público quando confrontados com a oportunidade de estruturar uma PPP e integrar o financiamento das Comunidades Europeias. Demonstram uma vez mais a importância reconhecida pela União Europeia a esta forma de empreitada e o empenho na sua promoção.

Outro passo importante foi dado pelo *Eurostat*, o Gabinete de Estatística das Comunidades Europeias, coerente com a opinião do CMFB, *Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics*, dizendo respeito ao tratamento contabilístico das PPP, assunto que tem vindo a gerar polémica, devido às diferentes formas como estas podem ser interpretadas do ponto de vista contabilístico. A comunicação STAT/04/18 de 11 de Fevereiro de 2004, Eurostat, (2004), traduz a

³ *Due Diligence*, é o termo inglês geralmente associado a uma análise detalhada do negócio, seja do ponto de vista financeiro, comercial, legal, ambiental, entre outros.

⁴ Informação obtida no site http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm. Data de acesso: 22 de Setembro de 2008.

decisão do *Eurostat* relativamente ao tratamento contabilístico ao nível nacional dos contratos entre as unidades governamentais em forma de parcerias com unidades não governamentais. Esta decisão recomenda que os bens envolvidos numa PPP devem ser classificados como não governamentais e por conseguinte tratados como “*off balance*” na folha contabilística do estado, caso se verifiquem as duas condições seguintes:

- ✓ O sector privado assume os riscos associados à construção;
- ✓ O sector privado assume pelo menos o risco da disponibilidade ou o risco da procura.

Caso não se verifiquem estas condições os bens devem constar das folhas de balanço do estado. Esta decisão permite uma uniformidade de tratamento ao nível comunitário e traduz-se em consequências importantes ao nível das finanças do estado, tanto em termos de défice como em termos das suas dívidas.

O *European Institute of Public Administration*⁵, EIPA, é um instituto financiado através do Orçamento da União Europeia, que tem vindo a prestar uma grande contribuição para o desenvolvimento das PPP e partilha de boas práticas. Uma das iniciativas mais notáveis deste instituto foi a criação de um Fórum Europeu sobre PPP. Este tem o objectivo de se tornar num observatório, avaliando o papel actual e potencial das PPP no fornecimento de serviços públicos, utilizando as experiências até à data para desenvolver uma abordagem comum na avaliação dos riscos, desafios e oportunidades derivadas do uso das PPP. Este Fórum é também responsável pela promoção e realização de vários seminários subordinados ao tema, publicação de notícias acerca da mais recente legislação disponível e de outros desenvolvimentos relacionados com as PPP, promoção da discussão de assuntos correntes e emergentes, bem como sobre os desenvolvimentos mais significativos na bibliografia sobre PPP.

Outras instituições comunitárias podem ser referidas como desempenhando um papel menos relevante, contudo importante, na promoção das PPP. Nomeadamente a DG-TREN e em especial o departamento *TEN-T, Trans-European Networks – Transport*, cujo objectivo de desenvolvimento das vias de comunicação europeias viu nas PPP um aliado prático, a DG-Market desempenha igualmente um papel importante, principalmente no que diz respeito às regras de concorrência no mercado Europeu. Com menor empenho, pode ainda referir-se a DG-EcFin, pelas implicações que as PPP possuem nas finanças públicas, bem como, até recentemente a DG Investigação Científica e o seu programa Galileo inicialmente previsto sob o formato PPP⁶.

Estas iniciativas fortalecem a importância dada ao assunto na Iniciativa de Crescimento Europeia⁷, aprovada pelo Conselho Europeu em 2003, European Commission, (2003), que estabelece como um dos seus objectivos a promoção destas parcerias, como forma de desenvolver o crescimento ao nível das infraestruturas comunitárias. É possível concluir que este se trata de um tema relevante para a

⁵ European Institute of Public Administration, EIPA, ou em Português Instituto Europeu de Administração Pública. Informação obtida do site: <http://www.eipa.nl/en/home/>. Data de acesso: 22 de Setembro de 2008-

⁶ A informação contida neste parágrafo foi graciosamente cedida pelo Dr. Rui Sousa Monteiro da Parpública SA, sendo ainda de agradecer a cooperação dada que permitiu em grande parte confirmar a informação contida nesta secção.

⁷ European Commission, “*European Growth Initiative: Commission Tables Final Proposal to EU Leaders*”, IP/03/1521 de 11 de Novembro de 2003.

União Europeia prevendo-se a continuidade do seu desenvolvimento, principalmente através da criação de um Centro Europeu de Excelência em PPP.

2.2. PANORAMA COMUNITÁRIO AO NÍVEL REGIONAL

O termo Parceria Público – Privada encontra-se em vigor desde 1990, embora não exista um modelo Europeu único. Esta trata-se de uma característica importante, pois reflecte a vasta diversidade de práticas que se desenvolveram para facilitar a participação do sector privado na provisão de infraestruturas públicas, EIB, (2004). Esta citação reflecte o panorama Europeu ao nível regional justificando a presente sinopse. Pretende-se nos próximos parágrafos abordar a forma como as PPP são vistas e utilizadas ao nível regional, com o intuito de perspectivar a importância e os diferentes níveis de desenvolvimento existentes nos vários Estados Membros.

Esta breve resenha basear-se-á em alguns estudos recentes levados a cabo pelo EIB e por outras entidades privadas, nomeadamente a PriceWaterhouseCoopers, Freshfields Bruckhaus Deringer, Standard and Poor's e a DLA Piper. Focará essencialmente o Quadro Legal, as Unidades ou Centros de Excelência dedicados às PPP e o nível de investimento realizado através desta forma de empreitada.

2.2.1. QUADRO LEGAL

Com a publicação da nova Directiva Europeia 2004/18/EC, Parlamento Europeu e do Conselho, (2004), que regulamenta os contratos de obras públicas e expressa uma nova modalidade de negociação, denominada Diálogo Concorrencial, os Estados Membros ficaram dotados de uma maior flexibilidade na negociação com o sector privado. Não obstante, a existência de legislação específica em PPP é ainda reduzida na maioria dos Estados Membros. De acordo com o estudo levado a cabo pela PriceWaterhouseCoopers⁸, PriceWaterhouseCoopers, (2005), apenas a Irlanda, a Espanha e a Polónia possuem uma ampla legislação em vigor, sendo que a maioria dos Estados Membros encontra-se sem legislação ou em fase de desenvolvimento desta, com alguma legislação específica ao nível sectorial, como se pode averiguar no Quadro 2.1.

Quadro 2.1 – Quadro legal e institucional nos Estados Membros, PriceWaterhouseCoopers, (2005).

	Centro de PPP	Legislação sobre PPP		Centro de PPP	Legislação sobre PPP
Estados Membros			Novos Estados Membros (*)		
Áustria	▲▲▲	—	Chipre	▲▲	—
Bélgica	▲	■	República Checa	▲▲	■
Dinamarca	▲▲	—	Estónia	—	■
Finlândia	—	■	Hungria	▲▲	■
França	▲▲	■	Letónia	▲▲	■

⁸ PriceWaterhouseCoopers. “Delivering the PPP promise: A review of PPP issues and activity”, Novembro de 2005.

Alemanha	▲▲	—	Lituânia	▲▲	■
Grécia	▲	■	Malta	▲▲	—
Irlanda	▲▲▲	■■■	Polónia	▲▲	■■■
Itália	▲▲	■	Eslováquia	—	—
Luxemburgo	—	—	Eslovénia	▲	■
Holanda	▲▲▲	—	Outros Estados		
Noruega (não – E.U.)	▲	—	Bulgária (**)	▲	■
Portugal	▲▲	■■	Roménia (**)	▲▲	■■
Espanha	—	■■■	Turquia	▲	■■■
Suécia	—	—			
Reino Unido	▲▲▲	—			
Chave					
▲	Identificada a necessidade de um Centro de PPP e algumas iniciativas já tomadas (ou apenas um centro regional existente).			■	Legislação a ser proposta.
▲▲	Centro de PPP em progresso (ou existe mas apenas com capacidade consultiva).			■■	Quantidade considerável de legislação a ser desenvolvida (alguma existente ao nível sectorial).
▲▲▲	Centro de PPP existe (envolvido activamente na promoção de PPP).			■■■	Legislação em quantidade considerável existente.
(*) Estados Membros da União Europeia desde 2004.					
(**) Estados Membros da União Europeia desde 2007.					

Segundo a PriceWaterhouseCoopers do Reino Unido⁹, este estudo não foi actualizado até a data apesar das alterações que se deram nos anos transactos, motivadas pelo alargamento da União Europeia e pela entrada em vigor da nova figura de Diálogo Concorrencial introduzida pela nova Directiva Europeia 2004/18/EC. Não obstante, será utilizado neste trabalho como base comparativa do panorama existente. Em relação aos Centros de Excelência em PPP, verifica-se um panorama semelhante, sendo que em 2005, apenas a Áustria, Irlanda, Holanda e Reino Unido possuíam centros activamente

⁹ Segundo Heidi Taylor, Public Private Advisory, Assistant Director – Marketing, PriceWaterhouseCoopers, Londres, contactos tiveram lugar no mês de Março de 2008.

envolvidos na promoção das PPP. Os restantes países, na sua generalidade, identificaram a necessidade ou possuem centros já com capacidade consultiva.

2.2.2. PROJECTOS REALIZADOS POR SECTOR

O sector rodoviário parece ser a preferida pela maioria dos governos para dar início a utilização de PPP. No entanto com o aumento de experiência na sua utilização verifica-se um alargamento do âmbito de aplicação das PPP a outros sectores, principalmente ao sector da Saúde e ao sector da Água e Tratamento de Resíduos Líquidos e Sólidos. O Quadro 2.2 indica os resultados do estudo apresentando em PriceWaterhouseCoopers, (2005), bem como os resultados apresentados no relatório da DLA Piper, (2007). De forma a integrar a informação disponibilizada pelos dois relatórios referidos e possibilitar a tirada de conclusões, as categorias definidas em PriceWaterhouseCoopers, (2005) foram compatibilizadas com as apresentadas em DLA Piper, (2007), ou seja, a categoria Estradas, passou a incluir Portos e Túneis, para integrar a informação de DLA Piper, (2007). O mesmo se passa com a categoria Escolas que passou a incluir a Educação, Portos e Obras Marítimas, Habitação e Urbanismo. O objectivo é unicamente apresentar os sectores com maior actividade e aqueles que recentemente têm vindo a captar maior investimento sob a forma de PPP.

O relatório da DLA Piper, (2007), não contempla os projectos em fase de execução, contudo faz referencia aos projectos cancelados ou em espera. O Quadro 2.2 reflecte apenas a actividade verificada por sector e não o valor monetário envolvido, sendo este um assunto que será desenvolvido, nos parágrafos seguintes.

Quadro 2.2 – Projectos realizados através de PPP por sector nos Estados Membros, PriceWaterhouseCoopers (2005) e DLA Piper, (2007).

	Acomodação	Aeroportos	Defesa	Habitação/Urbanismo	Saúde e Hospitais	IT	Portos/Marítimo	Prisões	Heavy Railways	Light Railways	Estradas/Portos/Túneis	Educação/Escolas	Desporto e Lazer	Água e Tratamento
Estados Membros														
Áustria	PWC	□	□		■	□		□	■		■	□		□
	DLA	●			●	●●			●	●●	●●●	●●	●●	
Bélgica	PWC		■	■					■	□	■	□		■
	DLA	●●●	●●	●			●		●●		●●	●●		
									★					
Dinamarca	PWC	■						□		□	□	■	□	
	DLA	●●			●					●	●	●●●		
Finlândia	PWC			□	□				□	□	■	■	□	
	DLA				●					●	●●●			

França	PWC	■	□	□	■ ■	□	■	■ ■	■ ■ †	■ ■	■ ■	■ ■
	DLA	● ●	●	●	● ● ●	●	● ● ●	●	● ●	● ● ●	● ●	● ●
Alemanha	PWC	■ ■	□	■ ■	■	■	■ ■	□	□	■ ■	■ ■ ■	■ ■
	DLA	● ● ●		● ●	● ● ●	● ● ●	● ●	●	●	● ●	● ● ●	●
		○								○		
Grécia	PWC	■	■ ■		□					■ ■ ■	□	■ ■
	DLA	● ●			● ●		● ●			● ● ●	● ●	● ●
		○										
Irlanda	PWC	□		■ ■	■		□		■	■ ■ ■	■ ■	■ ■ ■
	DLA	● ●		● ● ●			● ●		●	● ● ●	● ● ●	● ● ●
Itália	PWC	■ ■	■	■	■ ■ ■	■	□		■ ■	■ ■ ■		■ ■ ■
	DLA	● ●		●	● ● ●	● ●		● ●	● ● ●	● ● ●		● ● ●
		○			★ ○		★		○	○ ★		○
Luxemburgo	PWC		□			■						
	DLA	Não apresenta qualquer tipo de informação.										
Holanda	PWC	■		■	□	□	□	■	■ ■		■ ■	■ ■
	DLA	● ● ●					● ●			● ●		
		★				★			★			
Noruega (*)	PWC	□		□	■		□			■ ■	■	□
	DLA				● ●			● ●		● ●	● ● ●	
Portugal	PWC	□	□		□	■	■	■ ■	□	□	■ ■	□
	DLA	● ●	●		● ●			●	●	● ●		
					○ ★				○	○		
Espanha	PWC	■	■		■ ■		■ ■	■	□	■	■ ■	□
	DLA	● ● ●	● ● ●		● ● ●		● ● ●		● ● ●	● ● ●	● ●	● ● ●
Suécia	PWC			□	□			□	■ ■	□		
	DLA	Sem desenvolvimentos à data.										

Reino Unido	PWC	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
	DLA	Não apresenta informação referente aos projectos.													
Novos Estados Membros (**)															
Chipre	PWC		■								■			■	
	DLA	Não apresenta qualquer tipo de informação.													
República Checa	PWC		□	■	□	□			□	□	□	■	□	□	■
	DLA	●							●		●	●	●	●	●
Estónia	PWC			□	■	□	□				□	□	■		
	DLA	Não apresenta qualquer tipo de informação.													
Hungria	PWC	□	□		■	■	■		■		□	■	■	■	
	DLA	●								●●●		●●	●●●	●●	
Letónia	PWC	□			□	□				□		□	□	□	
	DLA	Não apresenta qualquer tipo de informação.													
Lituânia	PWC					□				□	□		□	■	
	DLA	Não apresenta qualquer tipo de informação.													
Malta	PWC				□	■	■	□				■	□	■	
	DLA	Não apresenta qualquer tipo de informação.													
Polónia	PWC	□	□					■		□	□	■	■	■	
	DLA	●●							●		●	●	●●●	●●	
Eslováquia	PWC		□									□		□	
	DLA	●●													
Eslovénia	PWC													■	■
	DLA	Não apresenta qualquer tipo de informação.													
Outros Estados															
Croácia (*)	PWC	Não apresenta qualquer tipo de informação.													
	DLA	●●● ●● ●●●													
Bulgária (***)	PWC		■†						■†			■		■	
	DLA	●●							●●			●●			
Roménia	PWC		□		■	■						■	■	■	

(***)	DLA			♦♦				♦♦		
Sérvia (*)	PWC	Não apresenta qualquer tipo de informação.								
		♦♦				♦♦		♦♦	♦♦	
Turquia (*)	PWC	■	■	□	□	□	□	□	■	
	DLA	Não apresenta qualquer tipo de informação.								
Chave										
□	Discussão em progresso.									
■	Projectos em fase de concurso.									
■	Muitos projectos em fase de concurso, alguns já adjudicados.									
■	Número substancial de projectos adjudicados.									
■	Número substancial de projectos adjudicados, encontrando-se a maioria destes em operação.									
†	As adjudicações nestes sectores dizem respeito aos contratos tradicionais de concessão.									
♦	Projectos em fase de pré-concurso em 2007.									
♦♦	Projectos em fase de concurso ou financiamento e em fase de pré-concurso, em 2007.									
♦♦♦	Projectos concluídos em 2006, incluindo projectos nas fases mencionadas em 2007.									
○	Alguns projectos em fase de espera.									
★	Alguns projectos cancelados.									
(*)	Estado Não Membro da União Europeia									
(**)	Estados Membros da União Europeia desde 2004.									
(***)	Estados Membros da União Europeia desde 2007.									

Embora o estudo realizado pela PriceWaterhouseCoopes, (2005), não tenha sido actualizado até a data, pode ser utilizado como forma comparativa do panorama verificado pouco antes da data do relatório realizado pela DLA Piper, (2007). Em relação ao estudo da PriceWaterhouseCoopers, (2005), fica patente no Quadro 2.2 a experiência do Reino Unido na utilização desta forma de empreitada na maioria dos sectores mencionados, tendo um número substancial de projectos já em fase de operação. A França, tal como seria de esperar, é o país Europeu com maior experiência na utilização de PPP sob a sua forma tradicional de concessão, principalmente no Sector da Água e Tratamento de Resíduos, e no Sector Rodoviário. Verifica-se ainda que a Alemanha, Grécia Irlanda, Itália, Portugal e Espanha possuem um grande número de projectos já em fase de operação bem como em fase de concurso. No caso da Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha, e de acordo com o mesmo estudo, estes eram os únicos países elegíveis pelos Fundos de Coesão da União Europeia até a entrada dos Novos Estados Membros em 2004. Em relação aos Novos Estados Membros verifica-se a existência de vários projectos em fase de concurso, principalmente no Sector Rodoviário, Águas e Tratamento de Resíduos em grande parte motivados pelo acesso a novos fundos de investimento e pela Iniciativa de Crescimento Económico da União Europeia. O aumento do número de países elegíveis pelos Fundos Comunitários poderá significar um aumento da procura de capitais privados, por parte dos países que tradicionalmente beneficiavam destes Fundos. Tornar-se-á interessante avaliar o progresso das PPP nestes países, em

particular no que diz respeito ao financiamento e à conjugação de Fundos Europeus com capitais privados, situação que, segundo PriceWaterhouseCoopers, (2005), se trata de um assunto que tem vindo a despertar uma quantidade considerável de incertezas.

Os dados apresentados no Quadro 2.2 referentes ao relatório da DLA Piper, (2007), demonstram que apesar de vários projectos terem sido cancelados ou colocados em espera por parte de alguns governos, se verifica uma continuidade e alargamento do âmbito de aplicação das PPP a sectores menos tradicionais, tal como a Saúde e Hospitais, Acomodação, Educação e Escolas, Lazer e Água e Tratamento de Resíduos. Verifica-se nos novos Estados Membros um ligeiro progresso na utilização de PPP a medida que os projectos-piloto começam a entrar em fase de operação. Nestes países o sector rodoviário, tal como seria de esperar, parece ser o preferido para a realização de PPP, verificando-se curiosamente alguma actividade, incluindo projectos já em fase de operação, no sector da Educação e Escolas e no sector do Desporto e Lazer. A popularidade das PPP pode ser observada no facto de que a maioria dos países possui projectos em fase de concurso ou financiamento nos mais diversos sectores, bem como em fase de pré-concurso.

Em relação ao investimento realizado, o relatório da DLA Piper, (2007), demonstra que o sector rodoviário é responsável por 60 % dos projectos em fase de concurso ou em fase operacional. Evidencia ainda que os sectores dos caminhos-de-ferro, água e tratamento de resíduos, saúde e defesa têm vindo a ganhar relevo no mercado das PPP. O quadro abaixo apresenta a percentagem de PPP em concurso ou em fase de operação em 2005/2006 por sector.

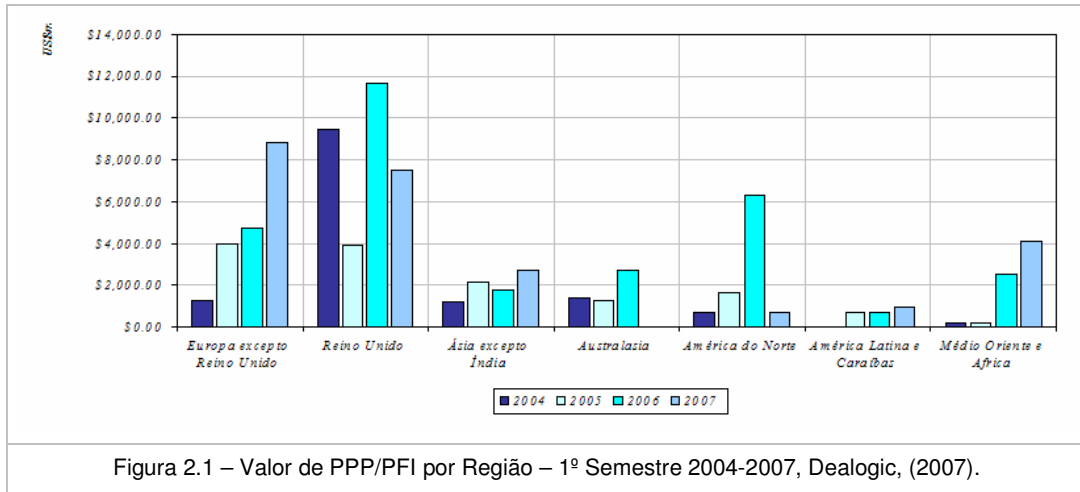
Quadro 2.3– PPP em fase de concurso ou operação, DLA Piper, (2007).

Sector	Percentagem (%)
Pontes/Túneis/Estradas	60 %
Regeneração	< 1 %
Sector Marítimo/Portos	< 1 %
Prisões	1 %
Água e Tratamento de Resíduos	2 %
Educação	2 %
Aeroportos	2 %
Desporto/Lazer/Turismo	3 %
Saúde	4 %
Defesa	4 %
Caminhos-de-ferro	22 %

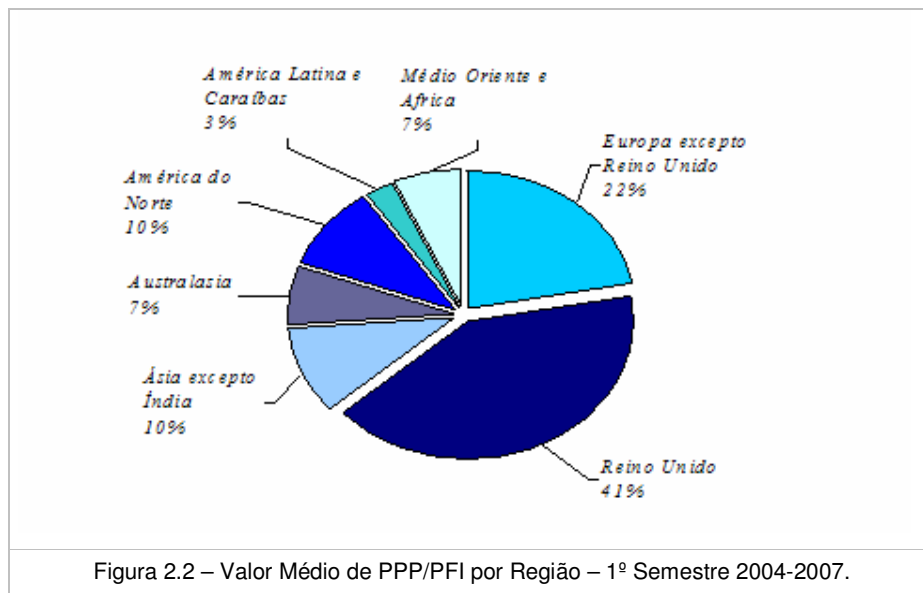
A importância que o sector rodoviário e ferroviário assumem no contexto das PPP fica a dever-se, além da já referida incapacidade financeira dos governos, ao facto de se tratarem de sectores considerados prioritários no âmbito da Iniciativa de Crescimento Económico da União Europeia relativamente ao desenvolvimento das TEN, *Trans-European Networks*. De salientar é o facto de este programa possuir um orçamento próprio, encontrando-se em linha com os interesses directos de várias

Instituições Europeias, sendo que por outro lado os restantes sectores se encontram à discrição dos Estados Membros.

De realçar, são os valores apresentados no relatório publicado pela *Dealogic*, Dealogic, (2007), referentes ao volume de negócios de PPP/PFI. Na Figura 2.1 é possível observar o valor dos negócios realizados referentes ao primeiro semestre no período entre 2004 e 2007. Consta-se que o valor dos projectos realizados tem vindo a aumentar gradualmente na Europa, sendo que o Reino Unido, apesar das flutuações é um dos principais mercados no contexto mundial. Poderá igualmente observar-se uma expansão desta forma de empreitada no mercado da América Latina e Caraíbas, bem como no mercado do Médio Oriente e África.



Dealogic, (2007), em consonância com o panorama apresentado no Quadro 2.2, confirma o papel e experiência do Reino Unido no mercado Europeu e Mundial.



Na Figura 2.2 apresenta-se uma média dos valores indicados em Dealogic, (2007), referentes ao primeiro semestre no período de 2004 a 2007, verificando-se que o mercado Europeu representa em média 63 % do volume total de PPP/PFI e em posição antagónica encontra-se o mercado da América Latina e Caraíbas.

Face ao exposto nesta secção pode concluir-se que o Reino Unido é sem dúvida o país com maior experiência e investimento realizado no mercado mundial das PPP/PFI, tendo sido responsável no ano transacto de 2007 por mais de metade do capital investido na Europa. No que diz respeito ao mercado da União Europeia, a quase maioria do investimento verifica-se nos sectores rodoviário e ferroviário, em grande parte por estes serem considerados sectores estratégicos segundo a Iniciativa de Crescimento Económico. Recentemente constatou-se um crescimento do investimento nos sectores da defesa e da saúde. Evidenciando-se boas perspectivas para o futuro das PPP, verificando-se a existência de projectos em fase de concurso e financiamento bem como, em fase de pré-concurso na maioria dos governos e nos mais diversos sectores. Infelizmente, e apesar de os estados membros ao abrigo da nova Directiva Europeia 2004/18/EC estarem já equipados com a ferramenta do Diálogo Concorrencial, nestes relatórios parece transparecer que o rápido crescimento do uso de PPP motivado pela necessidade de atingir objectivos de crescimento económico tem sido acompanhado por um progresso lento na criação de legislação e centros de excelência. Este facto talvez se fique a dever à forma como as PPP têm vindo a evoluir, de modo distinto na maioria dos países, bem como à complexidade envolvida nos processos que compõem uma PPP. Será igualmente interessante acompanhar o desenvolvimento das PPP e formas de financiamento utilizadas, combinação entre fundos públicos ou europeus e fundos privados, nos mercados internos dos Novos Estados Membros e naqueles que até 2004 eram os únicos elegíveis pelos fundos de coesão.

Do exposto até ao momento pode concluir-se que apenas o Reino Unido parece se encontrar numa fase de plena Maturidade no âmbito do lançamento de PPP, com uma quantidade considerável de projectos já em fase de execução. Embora não possua ainda um quadro legislativo, a data de 2005, reservado exclusivamente as PPP, possui bons procedimentos baseados na sua longa experiência, tudo isto em conformidade com o mencionado no primeiro capítulo deste trabalho. A maioria dos Estados Membros, pré-alargamento, além da experiência já adquirida em alguns sectores parecem estar numa fase de expansão, com a aplicação desta forma de empreitada a novos sectores e desenvolvimento de procedimentos e políticas,

Face ao exposto, apresentar-se-á nas secções seguintes uma resenha da forma como as PPP têm vindo a ser utilizadas em alguns países, nomeadamente o Reino Unido, Austrália e Portugal, no âmbito da sua política nacional.

2.3. PPP NO REINO UNIDO

O Reino Unido é o país Europeu com maior experiência na utilização de PPP nas suas formas actuais sob a sua iniciativa denominada PFI, *Private Finance Initiative*. Como se observou nas secções anteriores, possui projectos em fase de operação na maioria dos sectores e foi responsável por mais de metade do investimento realizado no contexto da União Europeia em 2007, sendo sem dúvida um dos principais mercados no contexto mundial. Aborda-se em seguida o processo de desenvolvimento das PPP/PFI e o investimento realizado sob esta forma no Reino Unido.

2.3.1. DESENVOLVIMENTO DAS PPP/PFI

De acordo com Hodge, G., Greve, C. et al. (2005), até 1989, o desenvolvimento de projectos em PFI estava restrito às regras do *HM Treasury*. O esquema PFI teve início formalmente no ano de 1992, tornando-se em 1994 na opção de financiamento preferida do governo para projectos de grandes dimensões. Após este período tumultuoso, o número anual de projectos começou a crescer, como se pode observar na Figura 2.3. Desde 1997 vários relatórios e revisões tiveram lugar, dando origem ao desenvolvimento institucional, resultando na publicação de inúmeros documentos de orientação. O quadro seguinte indica estes desenvolvimentos de forma cronológica.

Quadro 2.4 – Eventos por ordem cronológica, Hodge, G., Greve, C. et al. (2005).

Data	Evento	Descrição
Até 1989	Início da actividade PPP/PFI	Projectos regidos pelas regras do <i>HM Treasury</i> , sem prémio de risco.
1992	Início formal do esquema PPP/PFI	Apesar de se desenvolver a já alguns após, a iniciativa PPP/PFI tem a sua origem formal neste ano.
1994	Opção de financiamento preterida do governo.	Torna-se na opção de financiamento do em projectos de grandes dimensões.
1996	<i>Public Private Partnerships Program, 4Ps</i>	Criação de agência pelas associações das autoridades locais, para oferecer aos governos locais auxílio em projectos PPP/PFI.
1997	<i>Treasury Task Force</i>	Após o primeiro relatório de Malcolm Bates ¹⁰ dá-se a criação da <i>Treasury Task Force</i> para supervisionar e aconselhar os departamentos em projectos PFI.
1999	<i>Partnerships UK</i>	Após segundo relatório de Malcolm Bates, tem lugar a criação do grupo especializado para auxiliar o sector privado a tirar o melhor partido dos negócios PPP/PFI.
1999	Publicação de documentos de orientação pelo <i>UK Treasury</i> .	Documentos de orientação no tratamento contabilístico dos pagamentos e responsabilidades assumidas pelos departamentos e governo nos projectos PFI.
2000	Criação do <i>Office of Government Commerce, OGC</i> .	Como resultado do relatório de Peter Gershon ¹¹ , dá-se a fusão de várias agências governamentais envolvidas nos processos de adjudicação num novo departamento do <i>UK Treasury</i> , o <i>OGC</i> .

¹⁰ Presidente da Pearl Assurance, realizou dois relatórios, o primeiro dos quais em 1997 e o segundo em 1999.

¹¹ CEO da BAE Systems, realizou um relatório em 1999 revendo a política de adjudicação do governo.

2001	<i>Partnerships UK</i> sucede a <i>Treasury Task Force</i> .	<i>Partnerships UK</i> sucede a <i>Treasury Task Force</i> tornando numa parceria com o governo a reter uma percentagem minoritária de 49 % das acções.
2001	<i>Community Health Partnerships (CHP)</i> .	Criada em parceria pelo <i>Partnerships UK</i> e o <i>Department of Health</i> com o objectivo de desenvolver, entregar e gerar investimento no <i>NHS Trust Initiative (LIFT)</i> , uma forma inovadora para melhorar as unidades de cuidado primário.
2004	<i>Partnerships for Schools, PfS</i> .	Em 2004, o <i>Department for Children, Schools and Families</i> , e o <i>Partnerships UK</i> , criam em conjunto o <i>PfS</i> com o objectivo de promover o seu programa de investimento em escolas sob a forma de PPP/PFI.

Deve mencionar-se também a existência de unidades de PPP/PFI ao nível dos governos executivos da Escócia, Irlanda do Norte. O País de Gales curiosamente encerrou a sua unidade de PPP/PFI do País de Gales em 2004. É ainda de expor a importância que a *National Audit Office, NAO*, e a *The Audit Commission* assumem, fornecendo auxílio no uso e avaliação destas iniciativas.

Desde o início formal da iniciativa PPP/PFI verifica-se um elevado processo de adaptação com a criação de novas instituições e publicação de material de orientação com o intuito de beneficiar o progresso das PPP/PFI e permitir a partilha da experiência entre os diversos departamentos e organismos públicos envolvidos. Após 2000, com a expansão desta iniciativa para novos sectores, em especial o da saúde e o da educação, surgem novas agências com o objectivo de fomentar o investimento nos sectores respectivos.

De acordo com GLC, (2007), o Reino Unido não possui uma legislação específica sobre PPP/PFI, ficando no entanto obrigado a seguir as directivas europeias, entre elas a Directiva 2004/18/EC referente ao processo de adjudicação dos contratos de obras públicas e fornecimento de serviços. No entanto, existe uma quantidade ampla de material de orientação na maioria dos sectores com documentação tipo e aconselhamento acerca do processo de adjudicação. Ainda de acordo com a mesma referência, a única legislação existente é específica a determinados sectores, nomeadamente:

- ✓ Legislação assegurando a certificação da capacidade das autoridades locais e hospitais ou centros de cuidados primários para entrarem em certos contratos PFI;
- ✓ Legislação acerca da insolvência dos hospitais ou centros de cuidados primários;
- ✓ Legislação acerca das PPP em Caminhos-de-Ferro em Londres, especialmente em relação á transferência de bens, empréstimos, resolução de disputas e administração.

Apesar da recente discussão em volta da necessidade de um quadro legal ao nível europeu, subordinado ao tema das PPP, o Reino Unido, um dos países com maior tradição e investimento nesta área, apesar do elevado nível de desenvolvimento institucional, não possuiu uma legislação específica subordinada. Perante o sucesso obtido pelas PPP/PFI neste país, coloca-se a questão se será deveras necessário um quadro legal ao nível europeu, ou se a semelhança do Reino Unido, não bastará a publicação de material de orientação e a criação de centros de excelência.

2.3.2. INVESTIMENTOS EM PROJECTOS PPP/PFI

De acordo com Hodge, G., Greve, C. et al. (2005), O Reino Unido tem sido um dos principais países na reforma do papel do estado na economia desde 1979. A natureza contida e de longa duração das reformas no Reino Unido torna este país numa fonte importante de casos de estudo para o resto do mundo. No início dos anos 90, o governo Conservativo lançou o PFI, *Private Finance Initiative*, numa tentativa de atrair o apoio do sector privado num vasto leque de projectos governamentais em sectores como, a saúde, prisões, transporte e defesa. De acordo com HM Treasury, (2007), até Dezembro de 2007 esta iniciativa recolheu perto de 57 biliões de libras em capital de investimento do sector privado e tipicamente entre 15 a 20 por cento anualmente do orçamento do governo. O governo, excluindo o Governo da Escócia, assumiu compromissos em cerca de 620 contratos, estimando-se um total de 180 biliões de libras de pagamentos em 54 anos¹² encontrando-se a maioria dos projectos fora das folhas de balanço dos departamentos ou governos. Apresenta-se no Quadro 2.5 o valor dos projectos assinados por departamento.

Quadro 2.5 – Valor dos projectos em PPP/PFI assinados por departamento, HM Treasury, (2007).

Departamento	Valor (£m)	%
Cabinet Office	348.00	0.61
Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform	62.93	0.11
Department for Children, Schools and Families	4,783.04	8.41
Department for Communities and Local Government	1,333.03	2.34
Department for Culture, Media and Sport	235.51	0.41
Department for Environment, Food and Rural Affairs	1,507.75	2.65
Department for Transport	22,709.04	39.93
Department for Work and Pensions	990.00	1.74
Foreign and Commonwealth Office	91.00	0.16
Health	10,011.84	17.60
Home Office	848.83	1.49
Inland Revenue	840.00	1.48
Ministry of Defence	5,761.35	10.13
Ministry of Justice	797.20	1.40
Northern Ireland Executive	1,063.87	1.87
Scottish Government	3,976.94	7.00
Scottish Government	997.00	1.75
Welsh Assembly Government	521.82	0.92
Total	56,879.16	100.00

¹² Equivalente ao período entre os anos de 1992 e 2046.

Em consonância com o que se tem vindo a constatar, o Departamento dos Transportes é responsável pela maior percentagem do investimento feito sob a forma de PPP/PFI. Destaca-se ainda o investimento efectuado ao nível do sector da Saúde, 17.60 %, Defesa, 10.13 % e pelo Ministério das Crianças, Educação e Família, 8.41 % . É ainda de salientar o facto de o Departamento do Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais ser responsável por 2.65 % do investimento, superior ao da maior parte dos ministérios e restantes departamentos. Na Figura 2.3, de acordo com os valores indicados em HM Treasury, (2007), é possível observar o valor dos contratos assinados sob a forma de PPP/PFI anualmente no período entre 1987 e Dezembro de 2007.



Figura 2.3 – Valor dos PPP/PFI Contratados por ano (£m).

Como se pode observar, a maior parcela de investimento diz respeito a projectos iniciados em 2003, 28 % verificando nos anos seguintes um abrandamento do investimento. Na Figura 2.4, de acordo com os valores indicados em HM Treasury, (2007), poderá observar-se o valor deste investimento por região.

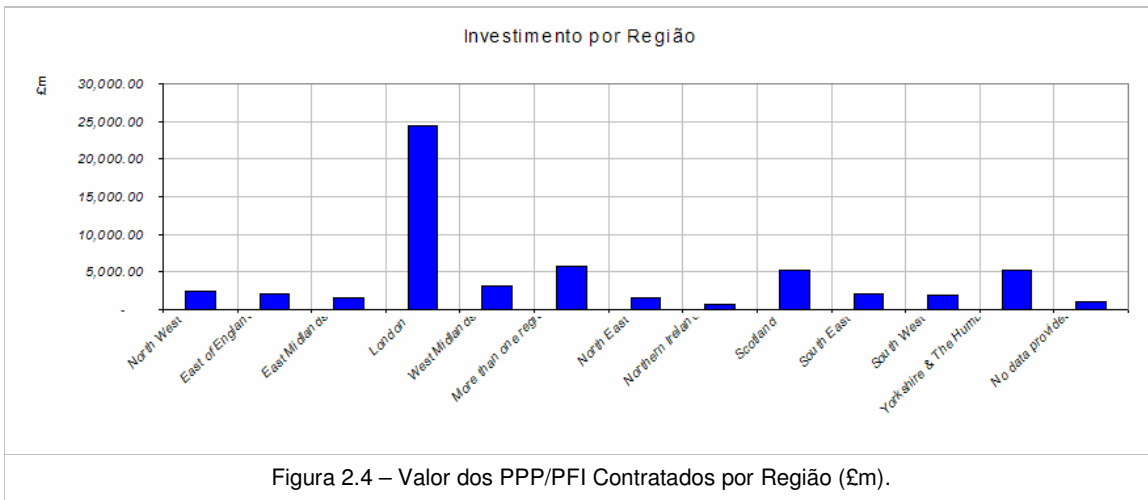


Figura 2.4 – Valor dos PPP/PFI Contratados por Região (£m).

Os elevados montantes de investimento realizado no Reino Unido, correspondem a praticamente metade do valor Europeu em 2007, constatando-se que a região de Londres é a mais beneficiada,

43 % to total, sendo que a maioria das restantes regiões apenas possuem uma percentagem média de 5 % em relação ao total.

O nível de investimento realizado no Reino Unido reflecte duas décadas de progresso neste campo e como tal, inúmeras lições aprendidas com os sucessos e insucessos obtidos. O Reino Unido deve ser considerado um bom exemplo de como o desenvolvimento de uma política de PPP de âmbito nacional deve ser realizada. A par do crescimento do investimento, teve lugar o desenvolvimento e adaptação institucional, a publicação de relatórios e manuais, dando origem a um processo de partilha de experiências e melhoria contínua, promoção e controlo das iniciativas PPP/PFI.

2.4. PPP NA AUSTRÁLIA

Apesar da importância que o Mercado Europeu assume neste contexto, torna-se igualmente essencial abordar a forma como as PPP têm evoluído noutros pontos do globo. A Austrália, a Nova Zelândia, Nova Guiné e as ilhas mais pequenas da parte oriental da Indonésia, constituem a Australásia. De acordo com a Figura 2.2, este conjunto de países foi responsável por 7 % do mercado mundial de PPP no período entre 2004 e 2007. A Austrália é o país de maiores dimensões neste grupo e, por possuir um sistema de governo federal, torna-se interessante analisar a forma como as PPP têm evoluído neste mercado. Assim, apresenta-se nas secções seguintes uma resenha do processo de desenvolvimento das PPP e do investimento realizado na Austrália.

2.4.1. DESENVOLVIMENTO DAS PPP

O facto de a Austrália possuir um sistema de governo federal partilhando o poder com os vários estados, significa que os diferentes governos territoriais adoptaram posições em relação ao tema distintas. De acordo com Hodge, G., (2005), embora estados como Victoria liderem o desenvolvimento das PPP no território de forma entusiástica, o governo federal permanece séptico, apesar da sua recente orientação pró-mercado e pró-privatização.

De acordo com Hodge, G., (2005), o interesse por esta forma de empreitada teve início em alguns estados Australianos no final da década de 80 e início da década de 90, motivado pela necessidade sentida em adquirir infraestruturas sem prejudicar a sua capacidade de adquirir empréstimos bancários, ou seja, adquirir infraestruturas sem que estas constem na sua folha de balanço contabilístico. Curiosamente muitos destes projectos foram considerados como ineficientes e posteriormente desfeitos a custos elevados para os cidadãos. Apesar de um início controverso, motivado pelas pressões do mercado, as PPP foram surgindo um pouco por todo o país e parecem consistir numa parceria de longo termo entre o sector público e o sector privado, verificando-se uma partilha dos riscos e o envolvimento do sector privado no financiamento, projecto, construção e operação.

A Austrália encontra-se dividida em seis estados, cada qual com a sua própria constituição, dois territórios autónomos no continente e um terceiro na costa. De acordo com GLC, (2007), a Austrália não possui um quadro legislativo em relação às PPP, embora tenha surgido nos últimos anos algum material de orientação e políticas governamentais ao nível local. Curiosamente alguns estados possuem legislação específica para facilitar a entrega de projectos complexos, centralizando e organizando o processo de organização, aprovação e utilização de terrenos. No âmbito institucional, verifica-se a existência de diversas agências ao nível local responsáveis pela implementação destes projectos, e não um organismo central para fiscalizar o regime de aplicação de PPP. No Quadro 2.6 apresenta-se um sumário desta informação de acordo com o indicado em GLC, (2007).

Quadro 2.6 – Lista de Instituições e Políticas por Estado, GLC, (2007).

Estado	Políticas Locais	Agência/Instituição
New South Wales	Working with Government Policy for Privately Finance Projects.	New South Wales Treasury – Private Projects Branch.
Victoria	Partnerships Victoria Policy.	Victorian Department of Treasury and Finance – Commercial and Infrastructure Risk Management Group.
Queensland	Public Private Partnerships Policy.	Queensland Treasury e Queensland Co-ordinator General e Queensland Department of State Development, Trade and Innovation.
South Australia	Partnerships South Australia Policy.	South Australian Department of Treasury and Finance – Projects and Government Enterprises Branch.
Western Australia	Partnerships for Growth Policy	West Australian Department of Treasury and Finance.
Tasmania	Private Sector Participation in Public Infrastructure Provision Policy.	Tasmanian Department of Treasury and Finance.
Northern Territory	Territory Partnerships Policy Framework.	Northern Territory Department of Chief Minister.
Australian Capital Territory	Policy for the Private Provision of Public Infrastructures.	Australian Capital Territory Department Treasury.
Federal	Commonwealth Policy Principles for the Use of Private Financing.	Department of Finance and Administration e Department of Defence of Defence Related PPP.

Em 2004, foi criado o *National PPP Forum* com o objectivo de promover uma melhor coordenação, partilha de informação e apoio entre os diversos Governos Australianos esperando-se uma melhoria nos resultados dos projectos. Este fórum almeja a criação de um mercado nacional de PPP, esperando obter uma redução dos custos do processo de concurso através de um aumento na consistência nas propostas de PPP, beneficiando em primeira instância o sector privado e desta forma cativando uma quantidade superior de investimento, National PPP Forum¹³.

¹³ O National PPP Fórum encontra-se acessível através do site: <http://www.pppforum.gov.au/>. Data de acesso: 13 de Março de 2008.

2.4.2. INVESTIMENTO EM PROJECTOS PPP

De acordo com The Allen Consulting Group, (2007), as PPP têm recebido elevado criticismo na Austrália, sendo acusadas de gerar elevados custos durante o processo de concurso, problemas no refinanciamento, falhas de construção, irregularidades no projecto, lucros baixos, falta de transparência, derrapagem orçamental, entre outros, embora continuem a receber o apoio do governo. Este estudo conclui que as vantagens associadas à utilização de PPP são tanto maiores quanto maior a dimensão e complexidade do projecto e, fornecem uma performance superior tanto ao nível dos custos como no tempo de execução do projecto, sendo que na Austrália 10 a 15 % do investimento em infraestruturas é realizado na forma de PPP.

De acordo com o mesmo estudo, The Allen Consulting Group, (2007), o mercado Australiano encontra-se agora na segunda fase de desenvolvimento, correspondente a um aumento do número de projectos de infraestruturas sociais, nomeadamente, hospitais e escolas. A primeira fase foi caracterizada pelo desenvolvimento das técnicas e instrumentos de financiamento em projectos do tipo BOT e BOOT no sector dos transportes. Este estudo refere ainda provisões de aumento do investimento em infraestruturas, que possivelmente resultara num aumento do mercado de PPP atraindo 25 % do total do investimento durante os próximos anos.

O website do *Australian National PPP Forum*¹⁴, apresenta uma lista de 39 projectos adjudicados e em fase de operação a data de Novembro de 2007, bem como projectos actualmente no mercado e uma lista de 21 projectos em fase de desenvolvimento, no entanto não são apresentados os valores destes. O Quadro 2.7 resume esta lista, agrupando os projectos por estado.

Quadro 2.7 – Lista de projectos por Estado, Australian National PPP Forum website, Novembro de 2007.

Estado	Projectos			
	Futuros	no Mercado	Adjudicados e em Fase Operação	Total
New South Wales	4	2	13	19
Victoria	7	2	18	27
Queensland	4	2	2	8
South Australia	1	2	1	4
Western Australia	1	0	1	2
Tasmania	0	0	1	1
Northern Territory	0	0	1	1
Australian Capital Territory	3	0	0	3
Federal	1	1	2	4
Total	21	9	39	69

Desta lista, e à semelhança do que acontece noutros países, a maior quantidade de projectos adjudicados ou em operação encontra-se no sector dos transportes, verificando-se uma quantidade

¹⁴ O *Australian National PPP Forum* pode ser encontrado no seguinte link: <http://www.pppforum.gov.au>.

elevada de projectos no sector da água, tratamento e reciclagem e no sector da saúde. Actualmente no mercado encontram-se vários projectos na área da educação e escolas e no sector da saúde. A informação disponível relativamente aos projectos em fase de desenvolvimento é bastante vaga, sendo intrincado agrupar os projectos listados nas categorias definidas, e difícil perceber a sua dimensão ou até mesmo, em alguns caso, a quantidade de projectos num determinado sector, devendo esta informação ser tratada com cuidado.

Quadro 2.8 – Projectos realizados através de PPP por sector nos Estados Australianos, Australian National PPP Forum website, Novembro de 2007.

Acomodação	Aeroportos	Defesa	Habituação/Urbanismo	Saúde e Hospitais	IT	Portos/Marítimo	Prisões	Heavy Railways	Light Railways	Estradas/Portos/Túneis	Educação/Escolas	Desporto e Lazer	Água e Tratamento
Projectos Adjudicados ou em Fase de Operação													
3		1	3	5	4		3		1	8	3	2	6
Projectos no Mercado													
1				2	1		1			1	2		1
Projectos Futuros													
3			2	5	1				1	5	1		3

Na falta de informação relativa ao valor individual destes projectos, The Allen Consulting Group, (2007), refere que entre 2000 e 2006 o mercado Australiano assimilou aproximadamente 5.3 biliões de euros esperando-se um crescimento nos próximos 10 anos para os 58.5 biliões de euros¹⁵. Apesar do elevado crescimento previsto, estes valores são ainda significativamente inferiores aos verificados anualmente no mercado europeu, cerca de 10.3 biliões de euros¹⁶ no ano de 2007 de acordo com os valores apresentados na Figura 2.1.

Se compararmos a Austrália, um estado federal, com a União Europeia, até certo ponto igualmente um estado federal, é possível observar algumas similaridades. Em ambos os casos as PPP desenvolveram-se de formas distintas entre os vários estados, com diferentes níveis de investimento e políticas. O governo federal da Austrália, com a criação do *National PPP Forum*, pretende obter um mercado único, dando ênfase à uniformização da forma como as propostas são realizadas nos diversos estados, e não pretendendo regular com legislação a forma como as PPP se processam. Assim, coloca-se a questão se esta não seria a abordagem mais eficaz no contexto da União Europeia, deixando ao cargo

¹⁵ Valores convertidos com uma taxa de 1.7102 verificado em 17 de Março de 2008, de acordo com o Banco Central Europeu. Em Dólares Australianos estes valores seriam de 9 biliões e 100 biliões respectivamente.

¹⁶ Valor convertido com uma taxa de 1.5770 verificado em 17 de Março de 2008, de acordo com o Banco Central Europeu. Em Dólares Americanos este valor seria de 16.32 biliões.

dos estados membros a forma como desenvolvem a sua legislação em PPP, e através da criação de instituições ou agências apropriadas, promover a uniformização dos processos realizados nos diversos estados membros, fomentando uma maior competitividade dentro do Mercado Interno Europeu, uma vez que a uniformização de processos significaria para o sector privado uma redução dos custos associados ao concurso e uma maior facilidade na movimentação das empresas nos diversos estados.

2.5. PPP EM PORTUGAL

Portugal representa um mercado pequeno no contexto europeu e mundial, curiosamente, possuindo uma elevada actividade no âmbito das PPP, como se pôde observar nas secções anteriores. No momento, após um programa de melhoramento da rede de transportes nacional realizado sob a forma de concessões com portagens virtuais, SCUT¹⁷, e com portagens reais, o mercado de PPP esta, segundo DLA Piper, (2007), em aparente inactividade. A verdade é que se encontram em debate a realização de algumas obras de grande dimensão, nomeadamente o novo Aeroporto de Lisboa e os traçados de caminho-de-ferro de alta velocidade parte da *Trans-European Networks*, bem como uma terceira ponte sobre o Tejo e inúmeros outros projectos rodoviários, linhas férreas ligeiras, hospitais e prisões. Portugal encontra-se entre os primeiros países na Europa a publicar legislação dedicada às PPP e, de uma maneira discreta, começa a expandir o âmbito das PPP ao sector da saúde. O mercado das PPP em Portugal parece estar em fase de estabilização e evolução para diferentes sectores, apesar dos normais criticismos da opinião pública, esta forma de empreitada parece possuir o apoio do Governo. Efectua-se nas secções seguintes uma abordagem do desenvolvimento que as PPP sofreram até a data, bem como, do investimento realizado.

2.5.1. DESENVOLVIMENTO DAS PPP

Em Portugal, os modelos actuais de PPP tiveram o seu início à quase uma década atrás, tendo sido realizadas deste então por diversos governos, de diferentes partidos e objectivos distintos. As primeiras PPP surgiram, de acordo com Monteiro, Rui, (2005), no sector dos transportes, nomeadamente, auto-estradas, caminhos-de-ferro e linhas de metro, com financiamento misto, privado e público, por norma em forma de concessões por 30 anos. Apesar da sua ainda recente experiência em PPP, Portugal possui já legislação subordinada ao tema, nomeadamente o D.L. 86/2003 alterado pelo D.L. 141/2006, bem como uma unidade de PPP¹⁸ funcionando como centro de conhecimento e conselheiro do Ministério das Finanças. Dito isto, o quadro seguinte apresenta os diplomas relativos às PPP em vigor a data, de acordo com a informação disponível no website da Parpública S.A.¹⁹.

¹⁷ Conceito introduzido em Portugal em 1997, pelo governo do Eng.º António Guterres, pela mão do Ministro do Equipamento Social, Eng.º João Cravinho e que significa, Sem Custo para o Utilizador.

¹⁸ A Unidade de PPP faz parte da Parpública S.A., Sociedade Gestora de Participações Sociais de capitais exclusivamente públicos, regida pelo D.L. 209/2000 de 2 de Setembro.

¹⁹ Consultar website da Parpública S.A., nomeadamente, <http://www.parpública.pt/>. Data de acesso: 03 de Abril de 2008.

Quadro 2.9 – Diplomas em vigor relativos às PPP, Parpública S.A. website.

Diploma:	Descrição:
Carácter Geral	
Decreto-Lei n.º 141/2006 de 27 de Julho.	Contempla as primeiras alterações ao DL 86/2003, revendo o regime aplicável à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, alteração, fiscalização e acompanhamento global de PPP.
Decreto-Lei n.º 86/2003 de 26 de Abril.	Tem por objecto a definição das normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento das PPP.
Despacho n.º 13 208/2003 (2ª série), da Ministra das Finanças de 7 de Julho.	Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 6º do DL 86/2003, é fixada em 4% a taxa de desconto real a ser usada na avaliação dos projectos de PPP.
Despacho Normativo n.º 35/2003 de 20 de Agosto.	Incumbe a Parpública S.A. de prestar apoio ao Ministro das Finanças no contexto dos procedimentos de definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração e acompanhamento global das PPP, reguladas no DL 86/2003.
Despacho n.º 13 940/2003 (2ª série) da Ministra das Finanças de 17 de Julho.	Atribui à Inspeção-Geral das Finanças, quanto a matérias económico-financeiras, os poderes de fiscalização e controlo da execução das PPP previstos no artigo 12º do DL 86/2003.
Natureza Orçamental	
Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental.	Republicada em anexo à Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto, no que se refere às PPP, interessa especialmente a disciplina fixada nos respectivos artigos 10º, 18º, 19º, 31º e 37º.
Área da Saúde	
Decreto-Lei n.º 185/2002 de 20 de Agosto, com alterações introduzidas pelo DL 86/2003.	Define os princípios e os instrumentos para o estabelecimento de parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados, entre o Ministério da Saúde ou instituições e serviços no Serviço Nacional de Saúde e outras entidades.
Decreto Regulamentar n.º 10/2003 de 28 de Abril.	Aprova as condições gerais dos procedimentos prévios à celebração dos contratos de gestão para o estabelecimento de parcerias de saúde ao abrigo do DL 185/2002.
Decreto Regulamentar n.º 14/2003 de 30 de Junho.	Aprova o caderno de encargos tipo dos contratos de gestão que envolvam as actividades de concepção, construção, financiamento, conservação e exploração de estabelecimentos hospitalares.

A alteração do Decreto-Lei n.º 86/2003, após três anos em vigor, surgiu da necessidade de colmatar varias fragilidades referidas no próprio preâmbulo do Decreto-Lei 141/2006, como se pode observar na passagem abaixo transcrita:

“As entidades com competências nesta matéria têm, aliás, repetidamente alertado para situações de acréscimo de onerosidade para o Estado, relativamente às expectativas iniciais ou mesmo aos termos efectivamente contratados, em que não se verifica uma efectiva transferência de risco para os parceiros privados ou em que, pelo menos, o parceiro público assume compromissos ou assegura taxas de rendibilidade dos capitais privados sem correspondência no perfil de risco efectivo do projecto. Situações desse tipo, bem como a ausência de mecanismos de partilha de benefícios financeiros a favor do Estado, a não consideração no caso base de receitas acessórias provenientes da parceria, que passam a constituir receitas ocultas do parceiro privado, a excessiva frequência com que se tem recorrido à consultadoria externa – nem sempre com a necessária transparência ou o desejável valor acrescentado para o Estado – ou a inadequação ou a baixa pressão competitiva verificada em procedimentos concursais recentes, não se compadecem, porém, com os indispensáveis rigor e a exigência na gestão dos recursos públicos, justificando esta intervenção legislativa do Governo e as soluções agora adoptadas naqueles domínios, que em parte vinham já obtendo acolhimento na prática contratual recente.”

Esta alteração significa o reconhecimento de diversas falhas a vários níveis e traduz-se num passo em frente na adaptabilidade das competências do Estado para lidar com as PPP em consonância com o que a experiência tem ditado noutros países, principalmente no Reino Unido, e segundo o indicado em Tribunal de Contas, (2007), veio, de acordo com as recomendações desta entidade, introduzir algumas melhorias procurando (1) promover uma melhor articulação entre o Ministério das Finanças e as Tutelas Sectoriais, (2) aumentar as exigências de transparência, rigor e controlo na preparação e desenvolvimento das PPP, (3) clarificar o modelo de partilha de riscos e (4) promover a flexibilização e a eficiência na concepção das PPP. As principais alterações são transcritas no Quadro 2.10.

Quadro 2.10 – Melhorias introduzidas pelo DL 141/2006, Tribunal de Contas, (2007).

-
- | | |
|-------|---|
| 1º | Com esta alteração prevê-se agora a constituição de comissões cujos membros são designados em despacho conjunto pelo Ministério das Finanças e pela Tutela Sectorial, acabando-se com a obrigatoriedade de emissão de dos dois pareceres independentes na fase de preparação da parceria, deixando o Ministério das Finanças de emitir um parecer vinculativo. |
| <hr/> | |
| 2º | Obrigatoriedade de emissão da declaração de impacte ambiental previamente ao lançamento da parceria e da identificação expressa da entidade responsável pelo pagamento dos encargos, bem como origem dos respectivos fundos.

Obrigatoriedade de se constituírem comissões de negociação em caso de alterações ao contrato, para além de um conjunto de procedimentos a observar em situações de reequilíbrio financeiro.

Introdução de exigências de justificação da decisão de contratar consultores externos e de sanções nas situações de conflitos de interesse, garantindo a independência da consultadoria externa.

Reforço da possibilidade do Estado anular o processo de constituição da parceria, sem a obrigatoriedade de pagar qualquer indemnização ao parceiro privado, quando esta não vier a corresponder, em termos satisfatórios, aos fins de interesse público. |
-

3º Consagração do direito do parceiro público de partilhar benefícios financeiros da parceria, bem como do reconhecimento do direito do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro.

Obrigatoriedade de incluir no Caso Base todas as receitas acessórias do parceiro privado de modo a aferir do efectivo equilíbrio financeiro da parceria.

Prevê-se, igualmente, a identificação de um conjunto de pressupostos em que há lugar à reposição do equilíbrio financeiro ou a partilha com o parceiro público dos benefícios financeiros da parceria.

4º Prevê-se a possibilidade de aprovação de programas sectoriais de parcerias tendo em conta as prioridades políticas e clarifica-se a aplicação do regime jurídico das PPP às empresas públicas.

As PPP desenvolvidas por empresas públicas sob a forma societária passam a observar um conjunto de princípios e de boas práticas relativas à preparação, lançamento e contratação de PPP.

Esta alteração ao DL 86/2003 visa colmatar alguns dos aspectos negativos mencionados no início desta secção, embora seja ainda muito cedo para aferir qualquer conclusão acerca do sucesso do novo diploma. Entre as alterações introduzidas por este novo diploma, parece manter-se alguma indefinição e vazio jurídico em relação ao enquadramento e regulamentação para a utilização de formatos de PPP no âmbito das competências municipais, à semelhança do que já acontecia no DL 86/2003, podendo considerar-se como um cenário inibidor da utilização de parcerias por parte dos municípios e causador de algum desalinhamento entre os poderes central e local.

Tribunal de Contas, (2007), apresenta ainda alguns aspectos críticos à contratação em regime PPP que pela sua importância são transcritos sumariamente no quadro abaixo.

Quadro 2.11 – Aspectos críticos sobre a contratação em regime PPP, Tribunal de Contas, (2007).

1º No que respeita às PPP, continua a verificar-se a debilidade da informação de base constante do Orçamento do Estado, enquanto principal exercício financeiro do Estado, sendo apresentados apenas os encargos previstos e já assumidos e não os encargos adicionais por modificações unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e nas aprovações ambientais.

2º Permanecem como motivos de pedidos de reequilíbrio financeiro, REF, essencialmente os seguintes motivos:

- Alterações impostas pelo concedente aos projectos iniciais por motivos de esfera política ou resultantes de intervenções a pedido do poder local;
- Atrasos na execução com origem em atrasos na emissão de declaração de impacto ambiental ou atrasos na entrega de terrenos;
- Evolução de grandezas que, nos termos dos contratos de concessão originariam para o Estado o dever de compensar a concessionária (evolução do tráfego).

Os motivos subjacentes aos processos de REF apontam não só para a falta de cuidado na preparação e estudo das PPP, como também para a inadequada gestão destes contratos.

3º	Falta de provisionamento de verdadeiras bolsas de competência nos ministérios potencialmente utilizadores de PPP, ou seja, verifica-se uma ausência das competências especializadas para assessorarem as entidades públicas.
4º	O estudo de PPP noutros domínios nacionais, mostra também a relevância da implementação de um sistema metódico, regular e público que identifique, estude, recolha e divulgue a experiência adquirida ao longo dos vários processos de PPP, quer no que respeita a vertentes de concepção e de gestão, quer no que respeita aos resultados obtidos e ao próprio impacto socio-económico.
5º	A elaboração do Comparador do Sector Público e as premissas dos processos de REF carecem de linhas prévias de orientação.
6º	Falhas no alinhamento e envolvimento tempestivo das entidades públicas que têm de intervir, acrescida de uma ausência mais profunda de alinhamento dos poderes públicos, com consequências onerosas para o Estado. Certos atrasos na implementação dos projectos devem-se ao equilíbrio entre o poder central e local.
7º	As fragilidades atrás apontadas nas competências das entidades públicas, nomeadamente dos contratantes, obstam a um adequado controlo e monitorização dos contratos pelo que dificilmente o requisito legal descrito poderá vir a ser cumprido.
8º	Salienta-se ainda que a contratação por PPP é geralmente morosa, existindo, em algumas entidades públicas o receio de que o cumprimento do estipulado no actual regime legal das PPP venha a agravar tal inconveniente. Situação que poderá ser melhorada com a standardização e a fixação de linhas de orientação, entre outras medidas.

Apesar da experiência adquirida por Portugal no domínio das PPP, existem ainda sérias lacunas, como se observar no Quadro 2.11, principalmente uma ausência de competências especializadas no sector público e de um sistema de tratamento e divulgação da experiência adquirida ao longo dos processos, a criação de linhas de orientação e normas, entre outros. Estes são alguns dos factores, já referidos no capítulo anterior, como sendo essenciais para que o sector público possa obter pleno sucesso numa empreitada em PPP, bem como maior estabilidade do mercado. Tanto o Reino Unido como o Estado de Victoria na Austrália²⁰ são bons exemplos a seguir, uma vez que, apesar de não possuírem legislação específica, possuem um conjunto de documentos de orientação e normas com o intuito de uniformizar processos dentro das entidades públicas com interesse em PPP.

No que diz respeito aos centros de excelência, a Parpública S.A. possui uma unidade de PPP, incumbida através do Despacho Normativo n.º 35/2003 de 20 de Agosto de prestar apoio técnico ao Ministro das Finanças, recebendo as notificações do ministério que derem início quer ao estudo de preparação do lançamento de uma PPP, quer ao estudo e preparação de alterações dos termos e condições de contratos de parcerias de igual natureza entretanto celebrados, entre outras funções desempenha principalmente um papel de conselheiro, Parpública S.A. website.

A Estradas de Portugal S.A. foi outra das empresas públicas que assumiu um papel importante no contexto das PPP em Portugal, motivado pelo amplo investimento feito em concessões rodoviárias. De acordo com o Decreto-Lei n.º 239/2004 de 21 de Dezembro, trata-se de uma entidade pública

²⁰ Ver Partnerships Victoria no caso Australiano, e Partnerships UK, National Audit Office, HM Treasury, no Reino Unido.

empresarial que, face aos seus objectivos de prestação de serviço público em moldes empresariais, de planeamento, gestão, desenvolvimento e execução da política de infra-estruturas rodoviárias definida no Plano Rodoviário Nacional, se viu envolvida no cerne das principais PPP realizadas em Portugal até a data. Citando-se a informação disponível no website da EP S.A.²¹, no respeitante às concessões, esta entidade é responsável pelas actividades inerentes ao exercício de poderes de concedente do Estado, designadamente de apoio técnico ao lançamento dos concursos de concessões, ao acompanhamento e apoio das comissões de avaliação dos concursos, à regulação e gestão dos diferentes contratos de concessão e ao acompanhamento das condições de exploração das redes de auto-estradas e áreas de serviço concessionadas. Neste momento, a EP S.A. será possivelmente a entidade pública com maior experiência neste tema, encontrando-se numa posição privilegiada para partilhar a experiência adquirida com outras entidades públicas, em especial no sector da saúde, que apenas agora começa a dar os seus primeiros passos em PPP.

Através do Despacho n.º 936/07 SETF foi criado o GASEPC, Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, SEE, das Parcerias Público Privadas, PPP, e das Concessões. O GASEPC, de acordo com o referido Despacho, será responsável ao nível estratégico pela consideração da necessidade de garantir um acompanhamento mais eficaz da evolução das necessidades de financiamento do Sector Empresarial do Estado e no âmbito das PPP e das concessões, de prevenir igualmente a variação dos encargos do Estado em termos incompatíveis com a sua capacidade financeira, tanto ao nível da redefinição das condições do respectivo reequilíbrio financeiro, como na determinação dos montantes das indemnizações compensatórias devidas. Ainda de acordo com o Despacho n.º 936/07, terá em conta a necessidade de proceder à generalização dos contratos de gestão envolvendo metas quantificadas, nos termos legalmente previstos de forma a dar efectividade à maior responsabilização dos gestores como contrapartida da independência de gestão concedida. Esta unidade de PPP foi apenas criada no ano de 2007, sendo ainda muito cedo para se poderem efectuar comentários acerca do seu desempenho e evolução. Contudo, poderá ser o primeiro passo na criação do centro de excelência em PPP.

Não obstante das fragilidades referidas nesta subsecção, de acordo com Monteiro, Rui, (2005), o investimento global, sectorial e em relação ao Produto Interno Bruto, tem sido consideravelmente mais elevado em Portugal do que noutros países da União Europeia, devendo-se ao facto de possuir um baixo rendimento per capita em comparação ao de outros países como o Reino Unido, e um investimento em infraestruturas de maior porte, em vez de, pequenas adições ao património já existente.

2.5.2. INVESTIMENTO EM PROJECTOS PPP

Os projectos realizados em Portugal sobre a forma de PPP, com financiamento privado e público, contribuíram amplamente para o desenvolvimento, numa primeira fase, das vias de comunicação do país, caminhos-de-ferro pesado e ligeiro e auto-estradas. Agora, avança-se para uma segunda fase, referente às parcerias na saúde, com a criação de novos hospitais, centros de atendimento, entre outros. Dois destes projectos encontram-se já em funcionamento deste 2007, o Centro de Atendimento do SNS e o Centro de MFR do Sul. Apresenta-se no quadro seguinte os valores dos encargos previstos pelo Estado, de acordo com Ministério das Finanças e da Administração Pública, (2008), e não incluindo os custos adicionais, nomeadamente por modificação unilateral do contrato, atrasos na expropriações e nas aprovações ambientais, obstante das recomendações indicadas em Tribunal de Contas, (2007).

²¹ Estradas de Portugal, S.A., informação disponibilizada em <http://www.estradasdeportugal.pt>. Data de acesso: 09 de Abril de 2008.

Quadro 2.12 – Encargos Previstos com as Principais PPP em milhões de euros, Ministério das Finanças e da Administração Pública, (2008).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Conc. rodoviárias com portagem real.	155,6	22,2	60,1	67,9	61,7	62,5	63,5	62,0
Conc. rodoviárias com portagem virtual.	704,5	741,9	777,0	780,1	769,4	723,8	752,7	756,5
Sub-total concessões rodoviárias.	860,1	764,1	837,1	848,0	831,1	768,3	816,3	818,6
Concessões Ferroviárias.	11,6	11,0	9,7					
PPPs na área da Saúde.	80,7	224,4	233,3	381,9	443,4	459,5	471,7	490,2
Outras Parcerias.	27,9	42,0	44,4	46,6	47,1			
Total.	980,3	1.041,4	1.124,5	1.276,4	1.321,6	1.245,8	1.288,0	1.308,8

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Conc. rodoviárias com portagem real.	65,0	66,7	67,4	64,2	52,7	50,9	54,0	54,4
Conc. rodoviárias com portagem virtual.	754,3	749,6	781,0	706,0	743,2	734,4	722,5	728,7
Sub-total concessões rodoviárias.	819,3	816,3	848,4	770,2	796,0	785,3	776,5	783,1
Concessões Ferroviárias.								
PPPs na área da Saúde.	510,6	531,5	447,3	176,2	180,9	57,0	57,0	57,0
Outras Parcerias.								
Total.	1.329,9	1.347,7	1.295,7	946,6	976,8	842,4	833,5	840,1

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Conc. rodoviárias com portagem real.	52,0	52,1	52,9	51,9	49,3	48,2	46,7	43,1
Conc. rodoviárias com portagem virtual.	719,7	604,5	556,7	466,5	434,1	413,1	259,7	173,8
Sub-total concessões rodoviárias.	771,7	656,5	609,6	518,5	483,4	461,3	306,4	217,0

Concessões Ferroviárias.								
PPPs na área da Saúde.	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0
Outras Parcerias.								
Total.	828,8	713,5	666,6	575,5	540,4	518,3	363,4	274,0
Concessões Rodoviárias.								
	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	
Conc. rodoviárias com portagem real.	43,2	43,9	45,2	41,5	49,6			
Conc. rodoviárias com portagem virtual.	6,5							
Sub-total concessões rodoviárias.	49,7	43,9	45,2	41,5	49,6	0,0	0,0	
Concessões Ferroviárias.								
PPPs na área da Saúde.	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	42,7	
Outras Parcerias.								
Total.	106,7	100,9	102,2	98,5	106,6	57,0	42,7	

Embora não se encontrem incluídos os valores dos anos precedentes, facilmente se avista que as concessões rodoviárias com portagem virtual, SCUT, constituem a maior parcela destes encargos, seguido pelas concessões rodoviárias com portagens reais, e finalmente as parcerias na área da Saúde. O valor dos encargos diminui à medida que os contractos chegam ao seu fim de vida, o que se reflecte no total anual, sendo esta uma situação falaciosa uma vez que não se encontram incluídos os valores de parcerias futuras ainda em fases de pré-contratação. Em resumo, num período de concessão de 30 anos o Estado assumiu um valor global de encargos com PPP de 23.094,6 milhões de euros.

De acordo com Tribunal de Contas, (2007), que se refere ao caso particular das concessões Rodoviárias e Ferroviárias até Dezembro de 2006, verifica-se que um total de 529,0 milhões de euros relativos a pagamentos contratados e anteriores a 2007 foram pagos até a data em concessões rodoviárias em regime SCUT, sendo que as regiões das Beiras Litoral e Alta com 22 % do total foram as mais beneficiadas, encontrando-se em segundo lugar com investimentos semelhantes, as regiões da Beira Interior, Interior Norte e Grande Porto em média com 16 % cada uma, e por fim a região da Costa da Prata, Algarve e Norte Litoral com uma média de 10 %. Significa isto que o investimento realizado em infraestruturas rodoviárias tipo SCUT abrangue a grande totalidade do país, sem grandes discrepâncias de valores entre regiões.

Esta secção não se encontraria completa sem antes apresentar a listagem de PPP na agenda do governo. Apresenta-se no quadro seguinte os projectos em parceria no sector da saúde referentes a denominada primeira vaga, de acordo com o Ministério das Finanças e da Administração Pública, (2008).

Quadro 2.13 – Investimento previsto para a primeira fase de hospitais, Ministério das Finanças e da Administração Pública, (2008).

Projecto	Fase Actual	Duração do Contrato	Valor sem IVA de acordo com o PSC ²²
Hospital de Cascais	Negociação final com o concorrente seleccionado.	30 anos infraestrutura; 10 anos clínica.	409,000 milhões de Euros.
Hospital de Braga	Negociação concorrencial com os dois concorrentes seleccionados.	30 anos infraestrutura; 10 anos clínica	1.186,000 milhões de Euros.
Hospital de Vila Franca de Xira	Avaliação das propostas entregue pelos concorrentes.	30 anos infraestrutura; 10 anos clínica	590,000 milhões de Euros.
Hospital de Loures	Avaliação das propostas entregue pelos concorrentes.	30 anos infraestrutura; 10 anos clínica	745,000 milhões de Euros.

Estes quatro projectos correspondem, de acordo com os valores estimados, a um encargo total de 2.930,000 milhões de euros para o governo. Ainda no sector da saúde, encontra-se prevista uma segunda vaga de hospitais, nomeadamente, o Hospital de Todos-os-Santos em Lisboa, Central do Algarve em Faro-Loulé, Seixal, Évora, Vila Nova de Gaia e Vila do Conde/Póvoa do Varzim.

De acordo com o website da Parpública S.A., no sector dos transportes encontram-se em estudo a Concessão de Auto-Estradas do Douro Litoral, Concessão do Túnel do Marão e a Concessão do troço Antas/Gondomar do Metro do Porto.

Assim, como se verifica, as perspectivas para a realização de PPP em Portugal são boas, com vários projectos de grande envergadura na agenda do governo, esperando-se nos próximos anos um grande investimento no sector da saúde. As recomendações indicadas em Tribunal de Contas, (2007), fazem uma síntese dos principais aspectos que o governo deve considerar futuramente para que se obtenha um maior valor acrescido.

Em síntese do que foi referido nesta secção, recordemos Monteiro, Rui, (2005), que refere que, apesar de reconhecida importância das PPP na redução dos custos e dos prazos de execução, a maioria dos projectos realizados até à data não atingiram estes objectivos. Os motivos apresentados prendem-se com o facto de a maioria dos projectos terem sido levados a concurso sem licenciamento ambiental ou por parte das autoridades locais e com as alterações que o quadro legal subordinado ao ambiente sofreu nos recentes anos, em regra incompatível com o contrato acordado. Uma partilha de riscos inadequado fomentada por um quadro fiscal incompatível é um dos motivos apresentados para a ofuscação dos benefícios apresentados por esta forma de empreitada. Apesar de negativo, trata-se de uma situação comum à maioria dos países, sendo ultrapassada com o desenvolvimento de mecanismos criados para promover as PPP e com o aumento da experiência e partilha de boas práticas, vejamos por exemplo o caso do Reino Unido e da Austrália anteriormente discutidos. Assim, a alteração do D.L. 86/2003 e o reconhecimento destas fraquezas iniciais, pode ser visto como um passo positivo para fazer face à contínua aposta do governo, talvez por ser a única forma possível de financiamento das tão necessárias infraestruturas de que o país carece, encontram-se em alargamento para outros sectores, em especial o da Saúde.

²² Valor de acordo com o Public Sector Comparator, também denominado em Português por Custo Público Comparável.

As dificuldades sentidas nas PPP em Portugal, são consideradas como normais, podendo servir de exemplo aos novos estados membros da União Europeia os quais, tal como Portugal, poderão agora beneficiar dos fundos comunitários para o desenvolvimento regional e seguramente será expectável a realização de projectos de grande envergadura para fazer face à carência de infraestruturas sentida nestes países, encontrando-se já alguns destes projectos em andamento.

2.6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Apresenta-se nesta secção uma breve síntese, em jeito de principais conclusões, dos principais tópicos abordados no âmbito do tema subjacente a este capítulo.

- ✓ As PPP não se encontram definidas ao nível comunitário, não sendo alvo de legislação específica, embora a importância desta forma de cooperação é reconhecida pela União Europeia, dentro dos limites razoáveis, citando-se como possível contributo benéfico para o desenvolvimento de várias infraestruturas transeuropeias, desde que se cumpram os princípios de transparência, igualdade de tratamento, proporcionalidade e reconhecimento mútuo previstos nas directivas europeias.
- ✓ Ainda ao nível comunitário com a Publicação do Livro Verde sobre o tema em 2004 abriu-se espaço à discussão, troca de experiências, opiniões e possivelmente promovendo-se um maior envolvimento de entidades próximas a este mesmo assunto. Com a publicação no mesmo ano da nova Directiva Europeia 2004/18/CE que regulamenta os contratos de obras públicas e expressa uma nova modalidade de negociação que permite, em alguns cenários, a negociação directa de propostas, foi dado um segundo passo importante para fazer face ao desafio das PPP.
- ✓ Os principais resultados indicados em Comissão das Comunidades Europeias, (2005a), sugerem uma tomada de posição ao nível comunitário, através da criação de um centro de excelência, documentação e observação, não existente à data da realização deste trabalho, bem como o intercâmbio de boas práticas. Este documento refere a necessidade de clarificar o tema das PPP Institucionalizadas, e, de forma surpreendente, conclui que a maioria dos participantes no debate não vêem necessidade de se proceder com a criação de nova legislação, pelo menos sem antes se proceder a um estudo mais detalhado.
- ✓ São vários os organismos europeus envolvidos na promoção de PPP, entre os mais relevantes encontra-se o Banco de Investimento Europeu, pelo financiamento e auxílio concedido durante o projecto sendo, possivelmente, o organismo da União Europeia com maior experiência neste tipo de projecto. O DG Régio, enquanto responsável pela promoção do desenvolvimento económico e coesão social com o objectivo de redução das diferenças entre os desenvolvimentos dentro da União Europeia, tem igualmente vindo a assumir um papel preponderante com a realização de alguns estudos que culminaram na publicação de linhas orientadoras. O Eurostat, que desempenha um papel igualmente importante, publicando recentemente a sua decisão sobre a forma como as PPP devem ser tratadas contabilisticamente pelos estados.
- ✓ Verifica-se, pelo menos ao nível Europeu, uma vasta diversidade de práticas desenvolvidas de modo a facilitar a participação do sector privado na provisão de infraestruturas públicas.
- ✓ No que diz respeito à legislação existente ao nível dos estados membros, em 2005, apenas a Irlanda, Espanha e Polónia possuíam uma ampla legislação específica ao nível sectorial dedicada ao tema, de acordo com PriceWaterhouseCoopers, (2005). Com a introdução do

Dialogo Concorrencial pela Directiva Europeia 2004/18/EC, a maioria dos países possui agora pelo menos uma ferramenta válida para o tratamento das PPP. Portugal, a par da Espanha, da Irlanda e da Polónia, é um dos países que mais rapidamente produziu legislação, nomeadamente o DL 86/2003 alterado pelo DL 141/2006. O mesmo panorama se verifica no que diz respeito aos Centros de Excelência, sendo que em 2005 apenas a Áustria, Irlanda, Reino Unido e Holanda, possuíam centros activamente envolvidos na promoção de PPP.

- ✓ Em relação à quantidade de investimento realizado através desta forma de empreitada, o Reino Unido é seguramente o campeão na maioria dos sectores, não só a nível europeu, mas igualmente a nível mundial. A maioria do investimento verifica-se, como seria de esperar, no sector dos Transportes, motivado pelo estabelecido na Iniciativa de Crescimento Económico da União Europeia relativamente ao desenvolvimento das TEN.
- ✓ Pode ainda concluir-se que será interessante acompanhar a evolução das PPP nos novos Estados Membros, principalmente porque à semelhança do caso Português, também estes iram agora beneficiar dos Fundos de Coesão e do Banco Central Europeu, e em particular no que diz respeito ao financiamento e à conjugação de Fundos Europeus com capitais privados. Sendo a Europa a zona mais experiente em PPP a nível mundial, poderá ser igualmente interessante acompanhar esta evolução noutras pontas do global e avaliar a forma como se vai tirando proveito da experiência acumulada na Europa.
- ✓ No Reino Unido o esquema PPP/PFI teve o seu início formalmente no ano de 1992, tornando-se em 1994 a opção de financiamento preferida do governo para projectos de grande dimensão. Os elevados montantes de investimento realizado, correspondem a praticamente metade do valor Europeu em 2007, constata-se que a região de Londres é a mais beneficiada, 43 % to total. O nível de investimento reflecte duas décadas de progresso neste campo e como tal inúmeras lições aprendidas com os sucessos e insucessos obtidos. O Reino Unido deve ser considerado um bom exemplo de como o desenvolvimento de uma política de PPP de âmbito nacional deve ser realizada. A par do crescimento do investimento, teve lugar o desenvolvimento e adaptação institucional, a publicação de relatórios e documentos de orientação, dando origem a um processo de partilha de experiências e melhoria contínua, promoção e controlo das iniciativas PPP/PFI, apesar de ainda hoje não possuir legislação específica para o tema, questionando-se uma vez mais, perante este cenário, a efectiva necessidade de legislação ao nível comunitário.
- ✓ A Austrália, à semelhança do Reino Unido, não possuiu um quadro legislativo para as PPP, embora existam centros de excelência ao nível estatal local, e a publicação de material de orientação em alguns destes estados. Em 2004 foi criado um fórum ao nível nacional para promover uma melhor coordenação e partilha de informação, almejando-se a criação de um mercado nacional e aumento da consistência das propostas. Uma vez mais, seguindo o exemplo mundial, é no sector dos transportes que se verifica o maior número de projectos. Elevado criticismo foi constatado em relação aos elevados custos de processo de concurso, refinanciamento, baixos lucros, derrapagem orçamental, entre outros, não obstante, prevê-se o crescimento deste mercado durante os próximos anos. Também deste exemplo poderia a União Europeia tirar partido no que diz respeito à criação de legislação e de centros de excelência, visto de certa forma se trata de um estado federal semelhante a Austrália.
- ✓ Também em Portugal, é no sector dos transportes que se verifica a maior parcela do investimento em PPP, talvez proporcionado pela importância dada no âmbito da União Europeia às TEN. Portugal é o único dos três países analisados que possui legislação

específica às PPP, não possuindo no entanto o tão necessário centro de excelência. Algumas das críticas apontadas no caso Australiano, foram igualmente verificadas em Portugal e referidas como pontos fracos a corrigir, segundo Tribunal de Contas, (2007). Portugal encontra-se neste momento numa fase de expansão das suas PPP ao sector da saúde, tornando-se obrigatório colmatar as lacunas exigentes para que um maior valor acrescentado possa ser obtido. Embora a existência de legislação possa não implicar uma menor flexibilidade perante o mercado, resta a Portugal seguir o exemplo do Reino Unido e, proceder à criação de um centro de excelência, documentação e observatório, tirando partido da experiência já obtida, em particular pela Estradas de Portugal S.A.

Assim se conclui este capítulo, referindo-se que o sucesso de uma PPP poderá não implica a existência de legislação, mas antes a existência de experiência dentro do sector público, reunida por centros de excelência, normas e documentos orientadores. À medida que esta experiência aumenta, em termos de investimento, será de esperar uma propagação das PPP para outros sectores considerados estratégicos, fazendo face à cada vez menor capacidade financeira dos governos.

3

ANÁLISE DE RISCO

“The prudent entrepreneur reacts to true uncertainty by attempting to make others bear the consequences.”

Blatt J.M., 1983.

A partilha de riscos entre o sector público e privado, e a sua respectiva análise, está implícita na definição do conceito de PPP, sendo reconhecida como uma das suas principais características. Somente uma partilha de riscos adequada baseada no compromisso assumido entre ambas as partes, permitirá atingir os resultados esperados no âmbito da política pública, bem como, o tão desejado valor acrescido. Vejamos por exemplo o caso Português abordado no capítulo precedente, em que, segundo Monteiro, Rui, (2005), uma partilha de riscos inadequada tem contribuído para uma ofuscação dos benefícios potenciais das PPP.

Assim, pretende-se neste capítulo abordar a temática da Análise de Riscos no contexto das PPP. A análise de riscos, bem como a sua gestão, envolve um processo de identificação, avaliação, partilha, mitigação, controlo e revisão. Este é um processo contínuo, fruto da mutação dos riscos ao longo do ciclo de vida do projecto, a forma como é encarado varia consoante a entidade, em consonância com a percepção que esta tem do risco e da importância que lhe concede. Estes são alguns dos tópicos a ser abordados no âmbito deste capítulo que tem como intuito aumentar o entendimento sobre a partilha de riscos e dos objectivos de ambas as partes durante a sua negociação, bem como identificar os principais riscos envolvidos num projecto deste tipo e a posição preferida e assumida por cada sector.

3.1. PERCEPÇÃO DO RISCO

Os intervenientes típicos e o seu papel no contexto de uma PPP, são dois tópicos que foram abordados no Capítulo 1 desta tese, juntamente com a estrutura típica de um SPV¹. Pretende-se nesta secção abordar a forma como os riscos são compreendidos por ambos os parceiros, público e privado.

¹ S.P.V. – Special Purpose Vehicle, conforme definido no Capítulo 1 desta tese.

3.1.1. A POSIÇÃO DO SECTOR PÚBLICO

A partilha de riscos entre ambos os sectores é uma das principais características das PPP. Embora possa parecer interessante ao sector público transferir a totalidade dos riscos inerentes ao projecto para o sector privado, almejando desta forma um maior valor acrescido, este deverá ter em consideração que a transferência de um risco trás associada a si um determinado preço. Da mesma forma, o sector público deve ter em mente a singularidade de cada projecto, embora possam ser de natureza semelhante, a partilha de riscos final dependerá sempre das características intrínsecas ao projecto. Assim, de acordo com Partnerships Victoria, (2001b), na adopção de uma posição face ao risco, o sector público deve manter uma postura minimamente flexível, conduzindo uma análise rigorosa dos riscos envolvidos em cada projecto. Uma postura que lhe permita fazer face a evolução dos mercados de capital, amadurecimento dos sectores industriais e dos regimes reguladores e que lhe permita acompanhar a evolução das próprias PPP.

A análise de riscos tem o seu início no instante em que pela primeira vez se pensa na criação do projecto e se decide e este é, ou não, necessário. Partnerships Victoria, (2001b), descreve a posição do Estado de Victoria na Austrália face ao risco e a sua partilha em projectos PPP, identificando três questões a colocar na fase de decisão que, pela sua relevância se transcrevem nos parágrafos seguintes. Embora este seja apenas um caso particular, traduz uma abordagem coerente desta fase inicial. A decisão tomada é de extrema importância, uma vez que poderá influenciar o resultado final da parceria.

Desta forma, de acordo com Partnerships Victoria, (2001b), a decisão de levar avante o projecto sob a forma de PPP deve ser baseada nas respostas encontradas para as seguintes três questões:

1. A questão dos Serviços Essenciais:

Que, caso exista, parte ou partes do serviço proposto são um serviço que o Governo deve ele mesmo fornecer aos cidadãos?

2. A questão do Valor Acrescido (ou *Value For Money*):

Para todos os outros aspectos do serviço e estruturas físicas de suporte, qual é o modelo de projecto que poderá produzir maior Valor Acrescido?

3. A questão do Interesse Público:

Será que os resultados do Valor Acrescido satisfazem os critérios de Interesse Público articulados na política? Se não, poderão os critérios de Interesse Público ser satisfeitos pela criação de medidas preventivas no contrato ou através de medidas reguladoras, e quais os seus custos, ou deverá o projecto ser re-concebido para reservar áreas adicionais de serviços a ser fornecidos directamente pelo governo?

Obviamente, a resposta negativa a uma destas questões poderá impedir a decisão de levar adiante o projecto ou atribuir-lhe um risco adicional que poderá traduzir-se num custo elevado para o sector público. A resposta à primeira questão está condicionada à política do estado e deve na sua generalidade ser feita caso a caso. A resposta à segunda questão dá continuidade à análise de risco, requerendo um estudo custo-benefício do proposto pelo projecto com o intuito de determinar a sua viabilidade. Esta análise é em regra feita através da comparação entre as propostas dos concorrentes e o Comparador do Sector Público². O PSC, tal como defino em Treasury Taskforce, (1998), é uma estimativa do custo baseado na presunção que os bens são adquiridos através de um processo

² Mais vulgarmente conhecido pela sua designação em língua Inglesa, PSC, Public Sector Comparator.

convencional de financiamento e que o procurador retém uma responsabilidade administrativa significativa bem como exposição ao risco. O sector público obterá um Valor Acrescido sempre que custo actual da PPP seja inferior ao custo actual estimado pelo PSC. A existência de um excessivo “*Optimism Bias*” tal como demonstrado em Mott Macdonald, (2002), bem como a Taxa de Desconto utilizada para estimar o valor actual dos *cashflows* previstos, são dois aspectos que têm levantado alguma discussão. De facto, estes aspectos podem ditar a obtenção de estimativas bastante optimistas camuflando o verdadeiro Valor Acrescido criado pela PPP. É no âmbito de encontrar resposta a esta questão que o Estado define uma primeira Matriz de Partilha de Riscos, com o intuito de maximizar o Valor Acrescido do projecto através da optimização da atribuição dos riscos à parte mais preparada para os gerir. A resposta à terceira questão deve ser encontrada numa fase anterior ao processo de concurso, de forma a assegurar a protecção satisfatória do interesse público. Partnerships Victoria, (2001b), define os seguintes aspectos do interesse público:

1. Protecção dos Direitos da Comunidade:

Incluindo direitos legais através do planeamento e processos de recurso.

2. Protecção dos Direitos Públicos:

De acesso as instalações, saúde e segurança, e acesso à informação.

3. Protecção dos Direitos dos Utentes:

Incluindo privacidade, acesso aos grupos com desvantagens, e direitos dos consumidores.

Obviamente, esta é uma listagem não exaustiva que poderá variar conforme o Estado em questão e o papel que este assume perante os seus cidadãos. A resposta a esta questão deve, segundo o mesmo autor, abordar os seguintes itens listados abaixo, de forma a garantir que o interesse público é abordado rigorosamente:

Efectividade:

O projecto cumpre efectivamente os objectivos do governo?

Responsabilidade e Transparência:

Será que os acordos subjacentes aos contratos com a parceria asseguram que a comunidade pode ser bem informada acerca das obrigações do governo e do parceiro do sector privado, e que estas obrigações podem ser fiscalizadas pelas autoridades competentes?

Indivíduos e Comunidades Afectadas:

Aqueles afectados foram capazes de contribuir de forma efectiva durante as fases de planeamento, tendo os seus direitos sido protegidos através de processos justos de apelo e outros mecanismos de resolução de conflitos?

Imparcialidade:

Existem arranjos adequados para assegurar que os grupos com desvantagens podem utilizar a infraestrutura?

Acesso Público:

Existem salvaguardas para assegurar o acesso permanente do público a infraestruturas essenciais?

Direitos dos Consumidores:

O projecto fornece salvaguardas suficientes aos consumidores, em particular para com aqueles a

quem o governo tem um elevado nível de responsabilidade devendo assegurar o seu cuidado e para aqueles mais vulneráveis?

Segurança:

Será que o projecto garante que a saúde e segurança da comunidade não será afectada?

Privacidade:

Será que o projecto garante adequada protecção dos direitos dos utentes à privacidade?

Após ser reconhecido o facto de que o projecto presta um serviço essencial, não colocando em risco o interesse público nem os objectivos do Estado na salvaguarda dos seus cidadãos, e demonstrado um Valor Acrescido para o sector público, este poderá seleccionar o modelo de PPP mais vantajoso e avançar para as fases seguintes. No entanto, de acordo com Partnerships Victoria, (2001b), independentemente da estrutura do projecto e dos termos do contrato, o sector público não poderá transferir para o parceiro privado a sua responsabilidade e encargo de fornecer ao público um serviço ao qual está legalmente obrigado a fornecer, ou que se tenha demonstrado empenhado em fornecer ao público, ou seja, os seus deveres não delegáveis.

3.1.2. A POSIÇÃO DO SECTOR PRIVADO

O sector público, enquanto responsável pela defesa do interesse público tem a seu cargo um conjunto de deveres e responsabilidades não delegáveis que o tornam de certa forma antagónico do sector privado face aos objectivos deste, materializados na conquista de lucro. Desta forma, de acordo com Partnerships Victoria, (2001b), aquando da consideração dos riscos, sua negociação e partilha, torna-se imperativo que o governo compreenda as motivações associadas à posição do parceiro privado.

Em regra existem vários intervenientes privados numa PPP, agrupados dentro ou em volta do SPV. Estes, bem como a organização típica de um SPV, foram descritos no primeiro capítulo deste trabalho. O consórcio privado inclui normalmente entidades financiadoras, subempreiteiros, projectistas, operadores, consultores externos, entidades seguradoras, agências de *Rating* e de *Escrow*, podendo incluir outros conforme o caso. A forma como estes intervenientes se relacionam com os riscos é distinta, podendo igualmente variar consoante o projecto. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), interessa compreender que, do ponto de vista do governo, a partilha dos riscos é mais eficiente se existir apenas um contrato com uma entidade única, o SPV, envolvendo todo o ciclo de vida do projecto. Ao contratar todo o ciclo de vida com o SPV procurar-se que este sinta um forte estímulo para assegurar que as fases de projecto, construção, operação e manutenção convirjam numa fase altamente eficiente.

O sector privado lida com o risco de formas distintas, seja por transferir o risco para uma terceira parte, subcontratação ou através de seguros. De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), por norma, os parceiros privados apenas aceitarão um risco se forem capazes de o traduzir num custo, gerir e mitigar. Alguns exemplos são frequentemente citados na mais diversa bibliografia, sendo um deles a mitigação do risco de um projecto inovador se verificar desajustado face aos objectivos iniciais, conseguido através da sua transferência para um projectista experiente e com seguro. Esta entidade privada aceitará as consequências financeiras deste risco, desde que, seja capaz de receber um retorno financeiro que lhe seja conveniente. O mesmo se poderá verificar na fase de construção, operação e manutenção do projecto. Actualmente, de acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), um consórcio típico incluirá empresas de engenharia e gestão de projecto, empresas de construção, entidades financeiras e empresas de serviços, agrupadas com o objectivo de desenvolver as fases de

financiamento, projecto, construção, operação e manutenção do projecto em questão. Neste caso, as entidades que integram o consórcio partilham entre si os riscos inerentes ao projecto e não assumidos pelo governo, em troca do adequado retorno financeiro.

A abordagem do sector privado ao risco depende ainda de outros factores, como por exemplo a vontade de conquistar um lugar num determinado mercado ou sector, por exemplo, o sector da água, energia, transportes, entre outros. Assim, dependendo da competição existente, um determinado concorrente poderá estar disponível a reduzir o seu retorno financeiro ajustado aos riscos que irá receber de forma a, desenvolver experiência ou conquistar um lugar nesse mercado. Certos patrocinadores ou financiadores podem ver o risco como uma forma de obter lucro, aceitando o risco em troca de retornos financeiros adequados. Dai que, compete ao estado analisar caso a caso quais os riscos que, face aos retornos financeiros exigidos pelos parceiros privados, lhe interessa reter ou, alterar o âmbito do projecto ligeiramente de forma a reduzir o custo destes.

O financiamento do projecto é um outro assunto com impacto nos riscos que o sector privado estará disposto a aceitar. Normalmente este financiamento é dividido entre, crédito concedido por entidades financiadoras ou venda das acções do SPV³. As acções do SPV são normalmente partilhadas pelos membros do consórcio, estando estes dispostos a aceitar uma quantidade maior de riscos em troca de retornos potencialmente mais elevados, por exemplo o risco de construção e operação. Embora em ambos os casos elevada pressão seja exercida para que o SPV não aceite riscos que possam por em causa a regularidade do *cashflow* do projecto, este é um assunto que afecta maioritariamente as entidades prestadoras de crédito. A amortização do crédito concedido depende na maioria dos casos unicamente do *cashflow* gerado pelo projecto, dai que a principal preocupação das entidades prestadoras de crédito esteja em garantir que o projecto gere suficiente *cashflow* para permitir os pagamentos acordados, justificando-se desta forma a sua inquietação perante qualquer risco que possa afectar a regularidade destes. Esta inquietação face ao risco pode ser diminuída se forem permitidas outras fontes de pagamentos além do *cashflow* gerado pelo projecto, como por exemplo, recorrendo directamente às companhias representadas no consórcio. De acordo com UNESCAP, (2007), o governo pode ainda fornecer garantias de empréstimo, totais ou parciais, ajudando a reduzir o nível de risco e como tal, os custos de financiamento, tornando o projecto mais viável do ponto de vista comercial. No entanto estas garantias iram expor o sector público a potenciais riscos caso este tenha de intervir por se verificar um incumprimento dos pagamentos aos credores por parte dos parceiros privados. Em suma, o governo deve manter uma posição flexível face às formas de financiamento que tem ao seu dispor, de modo a facilitar uma optimização da partilha dos riscos que vá de encontro aos seus interesses.

Antes de se passar à abordagem mais alargada dos riscos e sua gestão, importa mencionar que, de acordo com Partnerships Victoria, (2001b), ao lidar com o sector público, o sector privado se encontra particularmente sensível à partilha de alguns riscos, nomeadamente, risco legislativo e de alteração das políticas do governo, risco de força maior e riscos relacionados com o local específico do projecto. Embora estes riscos sejam relevantes em todos os tipos de projecto, independentemente da participação do sector público, o sector privado irá procurar que sejam adequadamente abordados como forma de se assegurar que no futuro não se encontrará em posição de desvantagem. No caso do risco legislativo e de alteração das políticas do governo, o sector público deve procurar estabelecer uma política estável que permita minimizar qualquer potencial ameaça sentida pelo seu parceiro privado. Para o efeito, deve ter em linha de conta possíveis alterações de política inerentes a uma mudança no governo, ou porque simplesmente se verifica a necessidade de alterar o quadro legislativo,

³ Segundo Partnerships Victoria, (2001b), o financiamento em forma de crédito chega a representar 80% do total.

ou até mesmo, de o próprio projecto se verificar impopular. Nestas circunstâncias, caso se verifique um tratamento injusto do seu parceiro privado, este irá pedir compensação, protecção contratual ou legislativa. Este assunto deve ser adequadamente tratado no contrato, para permitir ao governo alguma flexibilidade na formulação das suas políticas futuras sem colocar em posição desfavorável o seu parceiro privado.

De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), os riscos associados ao local onde se materializará o projecto são igualmente importantes, uma vez que podem implicar solos contaminados ou imperfeições nos edifícios cedidos pelo estado, causando alguma preocupação aos concorrentes. Por falta de tempo, geralmente, este assunto não é adequadamente tratada nas fases posteriores de concurso, ou, face aos custos adicionais envolvidos, na fase de concurso pelos concorrentes. No entanto, por representarem um potencial pedido de compensação por parte do parceiro privado, o estado deve garantir um adequado tratamento deste assunto, ou prever salvaguardas no contrato que possam fazer face à materialização deste risco. Já os riscos de força maior são imprevisíveis, podendo atingir proporções catastróficas, tal como a destruição da infraestrutura e conseqüente paragem dos serviços por ela fornecida. Este risco é normalmente alvo de um seguro, devendo o estado assegurar que caso ele se concretize, o valor pago pelo seguro seja utilizado para reconstruir a infraestrutura e reinstalar os serviços, ao invés de ser utilizado para pagar aos credores do projecto.

Ao lidar com o sector privado, o sector público deve estar ciente do risco de falência em torno do projecto, ou SPV, e prever medidas que lhe permitam intervir ou terminar o contrato caso necessário. Contudo, estas medidas devem igualmente prever um tratamento justo do sector privado, evitando que ambas as partes beneficiem de qualquer tipo de oportunismo ou tratamento injusto. Trata-se de um assunto sensível e complexo, podendo encontrar-se na sua origem uma variada quantidade de factores.

Nas secções seguintes o processo de gestão dos riscos, sua negociação e partilha, bem como descrição de alguns destes dá prosseguimento aos tópicos brevemente vislumbrados nesta secção, cujo intuito se tratava de uma primeira análise sucinta da forma como os riscos são percebidos por ambos os sectores.

3.2. GESTÃO DE RISCOS

Citando Chapman, C., Ward, S. (2003, pág. VII), *“todos os projectos envolvem risco, um projecto de risco zero não vale a pena perseguir”*. Trata-se aqui de reconhecer que a aceitação de algum risco é provável que gere um retorno mais desejável e apropriado face aos recursos envolvidos na parceria. Chapman, C., Ward, S. (2003), referem ainda que uma organização que melhor compreenda a natureza dos riscos e seja capaz de os gerir, então de forma mais efectiva poderá não apenas evitar desastres não previstos, como poderá trabalhar com margens mais baixas e menor contingência, libertando recursos para outras actividades, e aproveitando oportunidades de investimento mais vantajosas que poderiam de outra forma ser consideradas demasiado arriscadas. Daqui se pode compreender a importância que uma gestão adequada dos riscos assume no contexto da PPP, e a forma como esta poderá contribuir para um maior Valor Acrescido, tanto para o parceiro público, como para o parceiro privado, através de uma optimização dos recursos necessários.

Procura-se nesta secção abordar a gestão de riscos, descrevendo-se em jeito de resenha o ciclo de identificação, avaliação, partilha, mitigação, monitorização e controlo dos riscos, com ênfase no caso das PPP.

3.2.1. INCERTEZA E RISCO

Incerteza e risco, são hoje em dia duas palavras cada vez mais vulgares no vocabulário da sociedade em geral, e dos gestores em particular. A maioria das pessoas associa ao risco e incerteza uma conotação negativa, por motivos mais ao menos óbvios. Esta é uma visão algo limitada, uma vez que foca a sua atenção nas potenciais perdas associadas ao risco, negligenciando qualquer benefício que daí possa surgir. De acordo com PMI, (2004), o risco é um evento ou condição incerta que, caso ocorra, tem um efeito positivo ou negativo em pelo menos um dos objectivos do projecto, tal como tempo, custo, âmbito ou qualidade. Ainda, um risco pode ter uma ou mais causas, se ocorrer, um ou mais impactos. É preciso recordar que um negócio é baseado essencialmente no facto de que é necessário correr riscos para se obter um retorno, tal como acontece nas PPP, em que o parceiro privado está disponível a aceitar alguns riscos em troca do adequado retorno.

Olsson, C. (2002), define risco como sendo a incerteza de resultados futuros. Ora, incerteza na linguagem correcta é, nada mais, nada menos, do que a falta de certeza. Na actualidade, com o recurso a diversas ferramentas, esta incerteza pode ser estimada. Assim, o risco torna-se na probabilidade de um determinado evento ou condição ocorrer. Obviamente, interessa converter a maior quantidade possível de incerteza em probabilidade de ocorrência, de forma a tornar possível estimar o custo dos riscos e determinar as adequadas medidas preventivas.

No entanto, a incerteza nunca poderá ser eliminada por completo de um projecto, isto porque, existirão sempre riscos não previstos, ou simplesmente não identificados, ou riscos que não podem ser estimados. Pode assim concluir-se que um determinado projecto terá associado a si um certo número de riscos com uma determinada probabilidade de ocorrência, podendo originar eventos ou condições positivas ou negativas bem como, um determinado nível de incerteza. Por fim, Chapman, C., Ward, S. (2003), referem que a gestão dos riscos do projecto é acerca de pessoas tomarem decisões na tentativa de otimizar os resultados, sendo pró-activas na avaliação do risco e possíveis respostas, utilizando para o efeito a melhor informação disponível, demonstrando a necessidade de mudanças nos planos do projecto, tomando as acções necessárias e monitorizando os efeitos.

3.2.2. O CICLO DA GESTÃO DE RISCOS

A gestão de riscos inclui diversos processos visando a identificação e planeamento do risco, sua análise, no caso das PPP a sua partilha, mitigação, monitorização e controlo. Trata-se de um processo contínuo, que decorre ao longo de todo o ciclo de vida do projecto. Segundo PMI, (2004), os objectivos da gestão de riscos visam aumentar a probabilidade e impacto dos eventos positivos, e diminuir a probabilidade e impacto dos eventos adversos ao projecto. Este processo de gestão do risco envolve, de acordo com a maioria da bibliografia, cinco fases distintas, o nome das quais varia ligeiramente dependendo do contexto. Desta forma, no âmbito desta tese, de forma a garantir coerência com o tema principal, serão utilizadas as designações propostas em Partnerships Victoria, (2001b). Assim sendo, o ciclo de gestão dos riscos envolve as seguintes cinco etapas:

1. Identificação dos Riscos:

Trata-se do processo de identificar todos os riscos relevantes para o projecto.

2. Avaliação dos Riscos:

Determinar a probabilidade dos riscos identificados se materializarem bem como, a magnitude das suas consequências caso se materializem.

3. Partilha dos Riscos:

Atribuição da responsabilidade de lidar com as consequências de cada risco a uma das partes no contrato, ou acordar lidar com o risco através de um mecanismo específico que pode envolver a partilha do risco.

4. Mitigação dos Riscos:

Tentar reduzir a probabilidade de ocorrência dos riscos e nível das suas consequências para a entidade por ele responsável.

5. Monitorização e Controlo:

Monitorizar e controlar os riscos identificados bem como, novos riscos, à medida que o projecto se desenvolver e o seu ambiente muda, com novos riscos a serem avaliados, atribuídos, mitigados e monitorizados. Este é um processo que se mantém ao longo da vida do contrato.

De acordo com PMI, (2004), pode ser incluída na lista acima uma sexta etapa, denominada de Planeamento da Gestão de Risco. Esta fase visa aumentar as possibilidades de sucesso das etapas da gestão dos riscos, através de um planeamento adequado e manifesto. Tem como objectivo o planeamento da abordagem e condução das actividades de gestão dos riscos no projecto. Este Planeamento da Gestão de Risco deve ter lugar nas etapas iniciais de planeamento do projecto, procurando-se assegurar que o nível, tipo e visibilidade da gestão dos riscos é apropriado em conformidade com o risco e importância do projecto, para desta forma se atribuir os recursos e tempo adequado às actividades de gestão e para se estabelecerem e acordar as bases para a avaliação dos riscos.

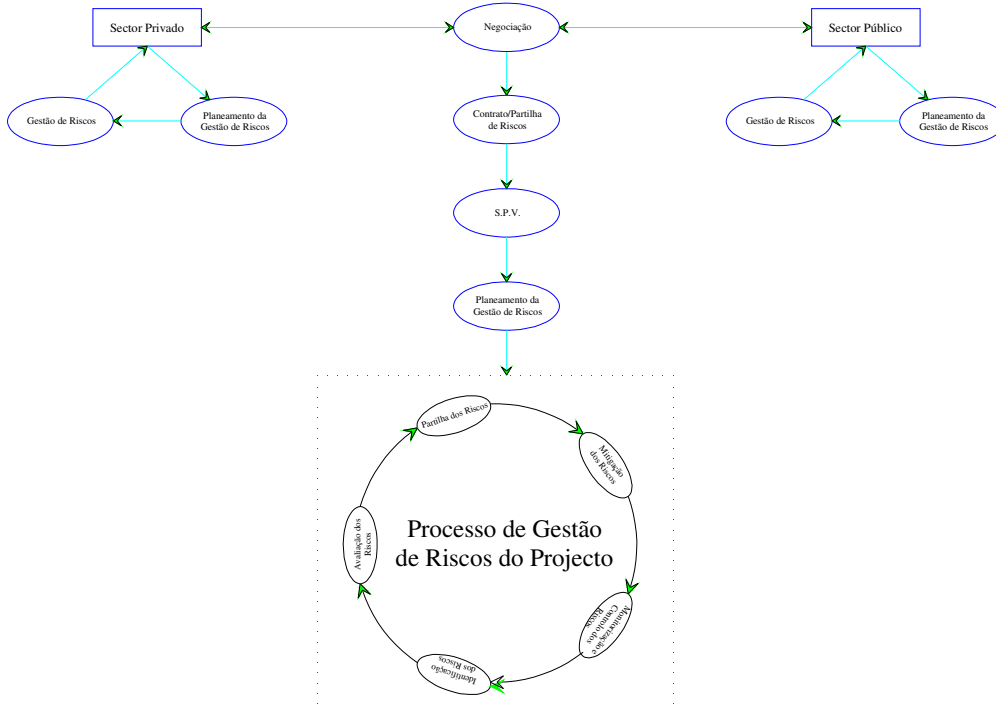


Figura 3.1 – Etapas da Gestão de Riscos.

A Figura 3.1 ilustra o ciclo de gestão de riscos no contexto de uma PPP e a sua relação com os demais intervenientes. Como se pode observar, cada entidade, pública ou privada, deverá realizar o seu próprio planeamento e gestão de riscos, sendo através de negociação entre ambos decidida a partilha de riscos final. Durante as fases seguintes, cada entidade ficará responsável pela gestão dos riscos a seu cargo. Importa ainda referir que os riscos que cada entidade assume devem ser tidos em consideração no contexto alargado da entidade, ou seja, face aos riscos de outros projectos em que esta esteja envolvida, como parte da gestão global de riscos da entidade.

O processo de Gestão dos Riscos é contínuo e dinâmico, decorrendo ao longo de todo o ciclo de vida do projecto e contrato. De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), no contexto de uma PPP, a maioria das etapas listadas não decorrem de forma isolada, por exemplo, a etapa de partilha dos riscos não poderá decorrer considerando cada risco isolado dos restantes uma vez que, estes não podem ser separados das especificações, estrutura de pagamentos, políticas do governo e do próprio contrato.

Nas secções seguintes realiza-se uma sinopse de cada uma destas fases, procurando-se na medida do possível efectuar o seu enquadramento com as PPP. No entanto, não se pretende que esta seja exaustiva, podendo para o efeito ser consultadas as referências citadas, ou qualquer outra que se dedique ao estudo do tema da gestão de riscos.

3.3. PLANEAMENTO DA GESTÃO DE RISCO

Como referido, com o Planeamento da Gestão de Risco, independentemente do tipo de projecto, procura obter-se um nível, tipo e visibilidade da gestão de risco apropriada em conformidade com o risco e importância do projecto, para desta forma se atribuir os recursos e tempo adequado as actividades de gestão e para se estabelecerem e acordar as bases para a avaliação dos riscos. Esta deve ser a primeira fase no ciclo de vida da gestão de riscos de qualquer projecto.

Este planeamento surge no decorrer das reuniões de planeamento e respectiva análise do projecto, com vista a produzir um Plano de Gestão do Risco. De acordo com PMI, (2004), servem de entradas neste processo os seguintes itens:

Factores do Ambiente Empresarial:

As atitudes e tolerâncias das organizações e pessoas envolvidas no projecto face ao risco, irá influenciar o plano de gestão do projecto. Estas podem ser expressas em declarações de intenção ou reveladas através de acções.

Bens do Processo Organizacional:

As Organizações podem possuir abordagens à gestão dos riscos predefinidas tal como categorias de risco, definição comuns de conceitos e termos, modelos, funções e responsabilidades e níveis de autoridade no processo de decisão.

Descrição do Âmbito do Projecto:

Descrição detalhada dos objectivos do projecto e as tarefas necessárias para os atingir.

Plano de Gestão do Projecto:

Inclui as acções necessárias para definir, integrar e coordenar todos os restantes planos subsidiários no Plano de Gestão do Projecto.

Estas entradas no processo de planeamento dependem largamente da entidade, pública ou privada, bem como da experiência desta em lidar com o risco e dos seus objectivos para o projecto. No entanto,

o claro conhecimento e definição destas entradas, independentemente da forma, são essenciais para o sucesso do processo da Gestão de Riscos.

À luz desta informação, deverá ser desenvolvido um Plano de Gestão dos Riscos inicial, obtido no decorrer das reuniões que se verifiquem necessários e envolvendo os diversos intervenientes no projecto de acordo com as responsabilidades destes. De acordo com PMI, (2004), este documento deverá incluir uma metodologia que defina as abordagens, ferramentas e fontes de informação relevantes, referindo as funções e responsabilidades dos membros da equipa da gestão de risco para cada actividade prevista no plano, incluirá igualmente uma primeira estimativa dos recursos e custos necessários para a gestão dos riscos. Deverá igualmente definir quando e com que frequência o processo de gestão de risco será realizado durante o ciclo de vida do projecto e estabelecer as actividades a se incluídas no diagrama temporal do projecto. Neste plano deve constar uma lista das categorias de riscos, assegurando um processo compreensivo e sistemático de identificação dos riscos e contribuindo para a efectividade e qualidade do processo de Identificação dos Riscos. Esta categorização dos riscos poderá ser proveniente de experiências passadas semelhantes que tenham permitido identificar riscos típicos. Esta listagem deve ser revista durante o processo de Identificação dos Riscos do Projecto e sempre que se verifique necessário. Com este processo de revisão pretende-se otimizar, adaptar ou alargar o âmbito dos riscos a novas situações.

3.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS

A Identificação dos Risco é a primeira etapa no Processo de Gestão dos Riscos. Nesta etapa é importante ter em mente que, nas palavras de Olsson, C. (2002), riscos que não sejam identificados provavelmente não serão geridos. De acordo com PMI, (2004), podem servir de entradas nesta etapa os mesmos itens referidos no processo de Planeamento da Gestão de Riscos, bem como a Listagem de Categorias de Riscos aí produzida. O objectivo desta etapa é óbvio, trata-se da produção de uma listagem compreensiva e precisa dos riscos relevantes ao projecto. Para tal, de acordo com PMI, (2004), com base na informação referida as seguintes ferramentas podem ser utilizadas:

1. Revisão da Documentação:

Trata-se da revisão estruturada da documentação do projecto, incluindo planos, suposições, registos de projectos antecedentes, entre outra informação que se assuma relevante.

2. Técnicas de Recolha de Informação:

Várias técnicas para recolha de informação podem ser utilizadas na identificação dos riscos, nomeadamente:

2.1. Brainstorming

O objectivo do Brainstorming é a obtenção de uma lista compreensiva dos riscos do projecto. Estas reuniões são em regra realizadas com a equipa de projecto em conjunto com outros especialistas multidisciplinares exteriores à equipa. Estas reuniões consistem numa troca de ideias acerca do projecto, podendo utilizar-se para o efeito a Listagem das Categorias de Risco, entre outra informação disponível.

2.2. A Técnica Delphi

Trata-se de uma forma de atingir o consenso de um conjunto de especialistas. Especialistas nos riscos do projecto participam nesta técnica de forma anónima,

utilizando-se para o efeito um questionário para solicitar ideias acerca dos riscos mais importantes no projecto. Após tratamento das respostas, estas são circuladas entre os especialistas para serem comentadas. Um consenso pode ser atingido ao fim de algumas tentativas. Com esta técnica procura-se evitar que uma determina pessoa assuma demasiada influência nos resultados finais.

2.3. Entrevistas

Trata-se aqui de entrevistar os participantes mais experientes, accionistas e especialistas nas matérias relevantes, com o intuito de se identificarem os riscos.

2.4. Identificação das Causas

Trata-se de um inquérito às causas essenciais dos riscos do projecto. Serve para afinar as definições dos riscos e permite o seu arranjo em grupos por causas. Ao abordar-se este assunto, poderá produzir-se igualmente soluções para mitigar os riscos.

2.5. Análise SWOT

Pretende-se através da análise do projecto aumentar o âmbito dos riscos considerados.

3. Análise através de uma Checklist:

A análise de *Checklists* desenvolvidas com base em informação historia baseada no conhecimento acumulado em projectos anteriores similares ou noutras formas de informação. No entanto, uma *Checklist* nunca será suficientemente exaustiva, sendo necessário explorar itens não incluídos nesta. Esta deve ser revista antes da conclusão do projecto para que possa ser utilizada em projectos futuros.

4. Analise das Suposições

Todos os projectos são concebidos e desenvolvidos com base num conjunto de hipóteses, cenários e suposições. Esta analise procura explorar a validade destas suposições na forma como se aplicam ao projecto. Identifica riscos ao projecto devidos à falta de eficácia, inconsistência, e suposições incompletas.

5. Diagramas

A elaboração de diagramas poderá ajudar na identificação dos riscos. Nomeadamente, Diagramas Causa-Efeito, *Flow Charts* e Diagramas de Influencia.

Esta é uma listagem das técnicas mais vulgarmente utilizadas na identificação dos riscos, podendo ser aplicada a qualquer tipo de projecto, incluindo um em PPP. De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), é importante ter em mente nesta etapa que muitas das categorias genéricas de riscos utilizadas podem se sobrepor, podendo ser traiçoeiras, mesmo para gestores experientes, originando uma falha na identificação compreensiva e precisa dos riscos de veras relevantes ao projecto. Por exemplo, uma alteração de política poderá em simultâneo significar um risco de rede ou um risco operacional.

O resultado deste processo de Identificação dos Riscos inerentes ao projecto deverá ser registado num documento apropriado, por norma designado de Registo dos Riscos. Este deve conter uma listagem dos riscos identificados, potenciais formas de mitigação, as causas na origem do risco, e uma versão actualizada da listagem das categorias de risco. Este registo servirá de entrada nas etapas seguintes do processo de Gestão dos Riscos e deverá ser revista e actualizada sempre que se verifique necessário,

nomeadamente aquando da negociação do contracto e definição da partilha de riscos final entre ambos os parceiros, público e privado. Algumas categorias típicas de riscos são apresentadas de seguida.

Como se pode deduzir do exposto, o Planeamento da Gestão de Riscos e sua Identificação depende largamente das entidades e profissionais envolvidos e do tipo de projecto, entre outros factores. Ou seja, a nomeação dos riscos e a forma como são agrupados em categorias, varia largamente. Por exemplo Partnerships Victoria, (2001b), sugere as seguintes categorias de riscos inerentes às PPP:

1. Local da Obra;
2. Fase de Projecto, Construção e Teste;
3. Financiamento e Patrocínio;
4. Fase de Operação;
5. Mercado;
6. Rede e Interfaces;
7. Relações Industriais;
8. Legislação e Política Governamental;
9. Força Maior;
10. Posse do Bem Imóvel.

Outras publicações e estudos apresentam categorias de risco semelhantes, mais ou menos detalhadas, em função da experiência dos seus autores. Apresenta-se de seguida uma breve listagem de algumas destas.

Quadro 3.1 – Categorias de Riscos apresentadas por vários Autores.

Mott Macdonald, (2002)	Grimsey, D., Lewis, M. (2004)	Bing, Li et al. (2004)
Complexidade da estrutura do contrato.	Riscos relacionados com o local da obra.	Políticos e políticas do governo.
Envolvimento do empreiteiro numa fase tardia do projecto.	Riscos Técnico.	Macroeconómica.
Capacidade do empreiteiro.	Risco de Construção.	Legal (Legislação e Impostos, etc.).
Manuais do Governo.	Risco Operacional.	Social (oposição ao projecto, etc.).
Disputas e reclamações que possam ocorrer.	Retorno Financeiro.	Natural (Ambiental, Força Maior, etc.).
Sistema de gestão da informação.	Riscos Financeiros.	Seleção do projecto (aquisição do local, etc.).
Complexidade do projecto.	Força Maior.	Financiamento do Projecto.
Nível de inovação.	Riscos políticos e reguladores.	Riscos residuais do projecto.

Impacto ambiental.	Falência do Projecto.	Construção.
Inadequada especificação do âmbito do projecto.	Riscos da Infraestrutura	Operação.
Elevada quantidade de accionistas.		Relacionamento.
Disponibilidade de financiamento.		Riscos associados a entidades terceiras.
Equipa de gestão do projecto.		
Fraca informação inicial sobre o projecto.		
Relações públicas.		
Características do local da obra.		
Permissões e aprovações.		
Influências políticas externas.		
Influências económicas externas.		
Legislação e regulamentos.		
Tecnologia.		

Com mais ou menos detalhe, os riscos inseridos em cada uma destas categorias são identificados e definidos nas publicações referidas. A existência de uma listagem de categoria de riscos, como as apresentadas por estes autores, poderá servir de auxílio aquando da identificação dos riscos de um projecto. No entanto, a sua utilização deve ser prudente, nunca de perdendo de vista o contexto único do projecto em causa. Como se pode observar, existe alguma variedade na forma como as categorias são nomeadas, em regra dependendo da experiência da equipa responsável pela gestão do projecto, ou das normas disponibilizadas pelas entidades competentes.

3.5. AVALIAÇÃO DOS RISCOS

Após identificação dos riscos, torna-se necessário proceder à sua avaliação, procurando-se remover a maior subjectividade possível. Esta avaliação procura medir a probabilidade de ocorrência do risco bem como, o impacto das suas consequências caso este se materialize. A etapa de avaliação de riscos consiste essencialmente na recolha de informação e seu posterior tratamento, pretendendo distinguir os riscos com menores probabilidades de ocorrência e menores consequências, daqueles com elevada probabilidade de ocorrência e consequências consideráveis, podendo em alguns casos a sua mitigação estar fora da capacidade dos intervenientes. Nestas circunstâncias, o prémio a ser cobrado pelo parceiro que assumirá o risco poderá ser de tal maneira elevado que o projecto seja considerado inviável.

De acordo com PMI, (2004), o primeiro passo na análise dos riscos consiste numa análise qualitativa, pretendendo-se distinguir os riscos prioritários. Desta forma, estes poderão ser alvo de atenção especial, obtendo-se uma performance do projecto mais elevada. Esta análise avalia os riscos

utilizando a sua probabilidade de ocorrência, o impacto correspondente nos objectivos do projecto se os riscos se materializarem, bem como outros factores tais como o tempo, tolerância ao risco das restrições impostas pelos custos, programa, âmbito e qualidade. Por norma, ferramentas probabilísticas para avaliar o risco e seu impacto são utilizadas nesta primeira fase, juntamente com matrizes de probabilidade e impacto que permitam agrupar os riscos de acordo com os critérios estabelecidos. Uma análise cuidadosa da qualidade da informação disponível é igualmente necessária, com o intuito de se identificar qual a informação de maior relevância para a análise dos riscos. Para tal examina-se a sua qualidade, integridade e precisão, tendo em mente que o uso de informação de baixa qualidade poderá conduzir a uma análise de riscos pouco significativa. No decorrer desta fase inicial, os riscos devem ser categorizados, de preferência de acordo com as causas dos riscos ou com área do projecto afectada, dando-se ênfase aos riscos de acordo com a urgência na sua avaliação ou prioridade. Em suma, a informação resultante deve servir para actualizar o Registo dos Riscos iniciado na fase de Identificação.

De acordo com PMI, (2004), após agrupar os riscos de acordo com a sua prioridade, torna-se imperativo analisar o efeito do seu impacto, atribuindo-lhes um valor numérico. Esta etapa denomina-se análise quantitativa e consiste na quantificação dos efeitos possíveis no projecto e sua probabilidade de ocorrência, avaliação das probabilidades de serem atingidos os objectivos específicos do projecto, identificação dos riscos que necessitam de maior atenção através da quantificação da sua contribuição para a totalidade do projecto, identificação dos custos atingíveis e realísticos, planeamento e objectivos no âmbito do projecto tendo em conta os riscos identificados e, determinar as melhores decisões de gestão do projecto quando algumas condições ou resultados são incertos. Esta etapa envolve duas fases, uma primeira fase de recolha de informação e seu tratamento, em regra realizada através de entrevistas, distribuições probabilísticas e, consulta de especialistas. A segunda fase envolve a análise quantitativa dos riscos, utilizando-se para o efeito análises de sensibilidade, análise do retorno financeiro esperado e árvores de decisão. Existem igualmente técnicas de modelação e simulação correntemente utilizadas para quantificar os riscos, nomeadamente a Técnica de Monte Carlo. De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), ao serem estimadas as consequências, deve ser dada particular atenção aos custos provenientes da reparação do projecto caso o risco se materialize, bem como aos custos das várias opções de mitigação necessárias, incluindo recorrer a um novo segurado.

O resultado final deste processo de análise de riscos será uma lista de riscos actualizada com probabilidades de ocorrência, impacto e custos caso o risco se materialize. De acordo com Bing, Li et al. (2004), esta avaliação dos riscos irá auxiliar o sector público a estabelecer o tipo e quantidade de riscos que procura transferir para o sector privado, dando origem a um registo inicial de partilha de riscos que será comunicada durante a fase de concurso. É com base neste informação que se irá decidir na fase seguinte quais o riscos que devem ser retidos e quais o que se pretende transferir para o sector privado.

3.6. PARTILHA DOS RISCOS

É a partilha de riscos que difere um projecto em PPP dos demais realizados sob as formas mais tradicionais. O reconhecimento dos riscos e dos custos a estes associados é entendida como sendo uma forma de obtenção de Valor Acrescido para o projecto, através da atribuição do risco a parte melhor posicionada para o gerir, tal como é evidente na definição de PPP. De acordo com Bing, Li et al. (2004), após a identificação e registo dos riscos de acordo com as fases que estes mais afectam, quantificação da sua probabilidade de ocorrência e estimativa do seu impacto financeiro caso se

materialize, o sector público deverá decidir quais são os riscos que pretende transferir para o sector privado. Esta informação deve constar dos documentos a fornecer aos concorrentes durante a fase de concurso, para que estes sejam capazes de realizar a sua própria análise e avaliação dos riscos. O sector público após receber as propostas dos concorrentes, deverá comparar o seu custo com o obtido no Comparador do Sector Público. Caso se verifique que o custo é demasiado elevado, o sector público poderá decidir renegociar com o parceiro preferido, considerando se deve ou não aceitar a proposta com um custo superior ao do Comparador do Sector Público, ou se pretende reter alguns dos riscos com o intuito de baixar o custo. Pode até considerar alterar o âmbito do projecto ligeiramente, visando eliminar alguns dos riscos identificados e consequentemente reduzir o custo da proposta para valores aceitáveis e inferiores ao do Comparador. Nesta secção será feita uma resenha sobre a Partilha dos Riscos, dando-se particular destaque à abordagem realizada por Partnerships Victoria, pretendendo-se identificar os aspectos a ter em conta no momento de decidir quem irá assumir o risco.

3.6.1. PRINCÍPIOS A TER EM CONTA NA PARTILHA DE RISCOS NUMA PPP

A Partilha dos Riscos no âmbito de uma PPP tem origem num ponto de vista distinto daquele que normalmente se encontra nas formas mais tradicionais de empreitada. No caso de uma PPP, o sector público deverá partir de uma posição de cliente de serviços, desta forma transferindo os riscos para o parceiro privado. De acordo com Martin Loosemore, A. Ng., (2006), embora a ideia de transferir os riscos para um dos parceiros privados, em teoria, funcione como incentivo à sua gestão eficaz, na realidade o sector público terá de decidir quais os riscos que pretende reter numa base de Valor Acrescido de modo a atingir uma partilha otimizada dos riscos. Este processo envolve normalmente três mecanismos, especificação das obrigações do serviço, mecanismos de pagamento e provisões contratuais, conforme discutido na secção seguinte.

A distribuição óptima dos riscos numa PPP deve seguir algumas regras importantes. Os riscos apenas devem ser atribuídos a quem:

- ✓ Tenha sido convenientemente informado do risco que irá assumir;
- ✓ Possua a maior competência, experiência e autoridade, para gerir o risco de forma efectiva e eficiente, cobrando em troca o menor prémio possível;
- ✓ Possua a capacidade e recursos necessários para enfrentar a eventual materialização do risco;
- ✓ Tem vontade suficiente para querer aceitar o risco;
- ✓ Foi dada a oportunidade para cobrar um prémio apropriado por assumir o risco.

Trata-se de regras simples que, caso não sejam seguidas, o sucesso e eficiência do projecto poderá ser comprometida, resultando em prémios de risco elevados, aumento da probabilidade de ocorrência dos riscos bem como das suas consequências. Embora estes princípios se encontrem na base do sucesso das PPP, citando Martin Loosemore, A. Ng., (2006, pág. 72), *“parece que frequentemente a distribuição dos riscos é mais influenciada pela económica, requisitos comerciais, requerimentos dos financiadores de crédito, discussão do poder e cultura da empresa e políticas”*. A partilha dos riscos é uma etapa complexa, influenciada por diversos factores, e agravada pela mutação constante dos riscos ao longo do projecto.

3.6.2. ÊNFASE NOS SERVIÇOS

De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), ao integrar as fases de projecto, construção e operação num único processo adjudicado a uma entidade única, o SPV, o sector público procura libertar-se inteiramente do risco associado à posse de um bem, tornando-se no comprador de um produto livre de riscos no sentido que o governo não paga se o serviço não for entregue, ou não estiver de acordo com os níveis especificados. Subjacente a esta abordagem, de acordo com EIB, (2004), encontra-se o princípio de “*no service, no pay*” assegurando que o sector privado é incentivado a cumprir os prazos de entrega do projecto e operação da infraestrutura. Obviamente, na prática a partilha de riscos não é assim tão simples, no entanto esta perspectiva permite estabelecer um ponto de partida para o sector público. Desta forma é criada uma matriz de partilha dos riscos em que todos os riscos associados á entrega dos serviços, de acordo com as normas e níveis especificados, são atribuídos ao parceiro privado. Deste ponto em diante a postura do sector público deverá ser uma de decidir quais são os riscos que pretende remover do encargo do seu parceiro, tendo em vista a optimização da partilha e obtenção de um maior Valor Acrescido.

Sob este ponto de vista, de acordo com Partnerships Victoria, (2001b), torna-se essencial que o estado defina claramente os seguintes três mecanismos primários:

1. Especificação das obrigações dos serviços;
2. Estrutura de pagamentos e preços;
3. Provisões contratuais ajustadas à matriz da partilha de riscos acordada.

De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), ao especificar as obrigações inerentes aos serviços esperados, pretende-se encorajar a inovação entre os concorrentes, alargando o leque de opções referentes à entrega dos serviços e custo das propostas. Ao integrar a fase de projecto, construção e operação, espera-se que os concorrentes encontrem soluções inovadoras que lhes permitam reduzir os custos de operação e manutenção da infraestrutura, assegurando em simultâneo os níveis de qualidade estipulados para os serviços, o que se traduzirá numa mais valia para o projecto. Ao definir os serviços, o sector público deverá ter em mente que o seu fornecimento deve ser passível de se medir, factor essencial para elaborar uma adequada estrutura de pagamentos. Deve ainda ter em mente que a qualidade e quantidade do serviço deve ser susceptível de se medir e comparável com Indicadores de Performance⁴. O governo deve ter em conta que se tentar definir a forma como o serviço deve ser entregue, poderá inadvertidamente assumir riscos que de outra forma seriam atribuídos ao sector privado.

Após definição das especificações do serviço a ser entregue, torna-se necessário estabelecer uma estrutura de pagamentos e preços. Partnerships Victoria, (2001b) refere que, a definição de um mecanismo de pagamento robusto é de importância vital para se estabelecer o grau necessário de partilha de riscos do projecto e incentivar a performance do parceiro privado. Caso esta estrutura se verifique desadequada face aos objectivos do governo, o parceiro privado poderá seguir um trajecto motivado pela obtenção de um rendimento que poderá não se encontrar alinhado com os interesses do governo. Ao colocar-se numa posição de cliente de serviços, o sector público coloca-se numa posição favorável para impor os seus objectivos, desde que, o mecanismo de pagamentos e preços escolhido

⁴ Os Indicadores de Performance são vulgarmente conhecidos pela sua designação inglesa K.P.I., Key Performance Indicators.

seja adequado. Uma estrutura de pagamentos e preços deverá incluir alguns dos seguintes mecanismos:

1. Pagamento após conclusão:

Os pagamentos, de acordo com o princípio “*no service, no pay*”, apenas devem começar quando o serviço contratado começa a ser prestado sob a condição deste se encontrar em conformidade com o contrato. Pretende-se desta forma afastar alguns riscos do sector público e incentivar o parceiro privado a cumprir com as especificações do projecto e iniciar a prestação de serviços o mais cedo possível.

2. Pagamentos unitários pelos serviços prestados:

Dependendo do projecto, os mecanismos de pagamento podem ser:

- ✓ Baseados nos serviços: dependendo da disponibilidade e níveis de performance do serviço, são adequados para serviços de acomodação onde a utilização pode variar mas a disponibilidade é importante;
- ✓ Transacção ou baseados na utilização: pagamentos feitos por transacção ou unidade. Este tipo de mecanismo irá expor o sector privado ao risco da procura, podendo ser efectivos na medição da satisfação do cliente reflectindo a qualidade do serviço;
- ✓ Baseados nos benefícios: os pagamentos estão relacionados com melhoras no negócio ou ambiente organizacional, tal como segurança ou eficiência. Este modelo de pagamento é interessante desde que as melhorias possam ser efectivamente medidas.

3. Regimes de abatimento e redução:

O regime de pagamentos deve ser elaborado de forma a permitir uma resposta financeira adequada a variações na disponibilidade, qualidade e eficiência dos serviços. Estas provisões são independentes do mecanismo de pagamentos escolhido e visam incentivar o parceiro privado a cumprir os níveis contratados e mitiga as consequências de quebra dos serviços para o estado.

4. Sanções:

A imposição de sanções poderá ser uma adição importante aos demais mecanismos mencionados, permitindo ao estado receber pagamentos do seu parceiro privado caso se verifiquem algumas eventualidades indesejadas. Esta escala de pagamentos deverá reflectir a escala do problema e inconveniente para o governo para que possa ser efectivamente imposta e leve o sector privado a resolver a situação prontamente.

5. Mecanismos para aliviar as consequências de riscos que se materializem:

No caso de riscos de força maior, o regime de pagamentos poderá incluir variações que permitam auxiliar o parceiro privado a fazer face a consequências financeiras extremas. Um exemplo será manter a continuidade dos pagamentos de acordo com o contrato enquanto os serviços são fornecidos temporariamente através de outra infraestrutura.

6. Princípio do Utilizador-Pagador:

O pagamento através dos utilizadores finais do serviço poderá permitir âmbito para possibilitar que os custos associados à materialização de determinados riscos sejam

transferidos para os utilizados e não para o sector público. No entanto, deve ser tida cautela, mantendo-se o incentivo para que o sector privado faça uma apropriada gestão e mitigação dos riscos.

7. Pagamentos dos custos do serviço:

Em regra o sector público deverá pagar pelos serviços o preço acordado contratualmente. Caso se verifique que os custos de operação e manutenção sejam superiores ao esperado, deverá ser o parceiro privado a suportar o acréscimo, desde que esta situação tenha sido prevista contratualmente. Talvez a excepção à regra se verifique caso se materializem riscos previstos e especificados que provoquem uma escalada dos custos.

8. Efeito da quebra nos pagamentos:

Em regra o parceiro privado tenta isolar a regularidade dos pagamentos que recebe em troca do serviço de qualquer quebra menor ou imaterial dos serviços, pretendendo evitar uma escala dos custos dos empréstimos financeiros. Por conseguinte, o estado deve nas suas especificações identificar tempos de resposta adequados à rectificação destas quebras de forma a evitar uma quebra catastrófica. Deve ainda especificar o número de quebras admissíveis dentro de um determinado período, previamente à reclassificação como quebra catastrófica.

Ao colocar-se na posição de cliente de serviços, o sector público está a transferir uma elevada quantidade de riscos para o sector privado, esperando obter o maior Valor Acrescido possível para o projecto. No entanto, nem sempre esta abordagem será praticável, dependendo do tipo de projecto, objectivos e políticas do sector público, e do tipo de financiamento escolhido. Mesmo assim a validade dos mecanismos descritos, bem como a sua importância, permanece, cabendo ao sector público deles tirar o melhor partido possível para incentivar o sector privado a uma eficiente gestão dos riscos.

3.6.3. ASPECTOS GERAIS DA PARTILHA DE RISCOS

Independentemente do tipo de projecto, existem riscos que não podem ser controlados, por exemplo os riscos de força maior, aumento das taxas, mudanças do ambiente empresarial. Nestes casos, conforme refere Partnerships Victoria, (2001b), o sector público poderá decidir adoptar uma posição de partilha dos efeitos com o seu parceiro. Ambas as partes actuam em conjunto para mitigar e partilhar as consequências caso o risco se concretize. Desta forma o sector público poderá evitar o pagamento de custos elevados por transferir tais riscos para o sector privado. No entanto, nas situações em que os pagamentos são unicamente dependentes dos utilizados finais, estes riscos podem ser mitigados através da sua transferência para os utilizadores. Obviamente, o sector público deve estar ciente da sua responsabilidade para com os cidadãos, e prever contratualmente restrições à quantidade de riscos transferidos para os utilizados finais, assegurando que o nível de transferência no caso destes riscos se materializarem é justificado. No caso particular dos riscos de força maior não sujeitos a seguro específico, em que é difícil estimar a sua probabilidade de ocorrência, para evitar o pagamento de elevados prémios, poderá ficar previsto no contrato uma fase de negociação entre ambas as entidades a ter lugar caso este risco se materialize. Esta negociação terá como objectivo atingir um acordo entre ambas as entidades relativamente à forma como os efeitos do risco deveram ser.

No cerne da Partilha de Riscos encontra-se o Valor Acrescido, ou seja, a mais valia que a transferência do risco para o sector privado irá trazer ao projecto. Citando Grimsey, D., Lewis, M. (2004, pág. 179), essencialmente, “*na partilha de riscos, nada é de graça*”, assim a questão que o sector público deve colocar a si mesmo aquando da decisão de transferência do risco é se o preço que irá pagar por essa

transferência é maior ou menor do que aquele que pagaria caso assumisse o risco, tendo em conta as opções de mitigação a sua disposição. Ora, caso o custo de transferência seja superior, o sector público poderá assumir ele mesmo a gestão e mitigação do risco, gerando uma mais valia para o projecto. Do mesmo modo, não fará qualquer sentido para o sector público assumir um risco que poderá ser melhor gerido e mitigado pelo sector privado a custos mais reduzidos. Esta análise poderá em regra ser feita utilizando o PSC e baseando-se nos resultados da Análise de Risco. A partilha de risco final é dependente de inúmeros factores variando conforme o projecto, daí que seja recomendável algum cuidado ao utilizar modelos de categorias de risco estáticos como aquele que se apresenta nas secções seguintes.

Durante esta fase, conforme refere Partnerships Victoria, (2001b), o sector público deve ter especial cuidado para, de forma não intencional, assumir riscos que anteriormente tinha transferido para o sector privado. Este é o caso, por exemplo, das licenças necessárias ao avanço do projecto que, em alguns casos, devido à complexidade da estrutura legal e institucional, o sector público poderá decidir numa fase já avançada do projecto, intervir para diminuir a complexidade de acelerar o processo. Nestas situações, ao re-assumir um risco cuja gestão e mitigação foi paga ao seu parceiro privado, o sector público deverá certificar-se que esta alteração da matriz de partilha de riscos se reflecte no custo do projecto de forma justa.

Tal como mencionado nas secções iniciais deste Capítulo, o risco nem sempre se traduz em efeitos negativos. Fruto da sua mutação constante, em algumas situações, os riscos poderão se traduzir em mais valias para o projecto, aumentando a rentabilidade deste. Por conseguinte, devem ficar previstos no contrato mecanismos de partilha e gestão destas mais valias caso o risco se materialize. Estas podem ser partilhadas entre os parceiros, privado e público, utilizadas como forma de amortizar o impacto de outros riscos com efeitos negativos ou como forma de incentivar o parceiro privado à melhoria da eficiência e qualidade. A forma como estes benefícios inesperados devem ser tratados deve ficar registada contratualmente para que se evitem disputas ou injustiças futuras que possam colocar em causa o projecto. O aumento inesperado da procura do serviço poderá ser um exemplo desta situação, traduzindo-se num aumento do retorno para o sector privado. Esta situação se estiver prevista contratualmente poderá se traduzir em mais valias para o sector público, evitando especulação da comunicação social acerca do assunto.

Um dos principais riscos que o sector público deverá evitar correr durante este processo diz respeito ao *Optimism Bias*. Segundo a definição de Mott MacDonald, (2002), o *Optimism Bias* é a tendência dos custos e duração de um projecto serem subestimados e os seus benefícios sobrestimados. Este optimismo tem origem numa falha na identificação e gestão efectiva dos riscos do projecto, podendo resultar em derrapagens dos custos e duração do projecto. Este estudo demonstra que o optimismo tende a diminuir com a evolução do ciclo de vida do projecto. À medida que o projecto avança, e as estratégias de mitigação e gestão do risco se encontram em funcionamento, a potencial ocorrência de determinadas áreas de risco do projecto irá provavelmente diminuir com o tempo. Por exemplo, na fase inicial de formação do negócio, a obtenção das permissões e licenças necessárias ao planeamento é ainda incerta, durante a construção essas permissões e licenças muito provavelmente já foram obtidas e o risco da sua não obtenção eliminado. Torna-se assim possível compreender porquê que os níveis de *Optimism Bias* são bastante mais inferiores nos projectos em PPP do que nos restantes projectos realizados sobre as formas mais tradicionais. Isto deve-se ao facto de uma maior quantidade de riscos serem identificados e mitigados logo nas fases iniciais do projecto ao contrário daquilo que acontece nos restantes tipos de empreitada. O estudo sugere ainda que seja dada maior ênfase à revisão dos objectivos, âmbito, especificações e definições do projecto durante as suas fases iniciais,

assegurando-se que estas são inteiramente compreensíveis e respondem aos requisitos do projecto a curto, médio e longo prazo.

Este trata-se de um assunto relevante uma vez que, as suas consequências, na maioria dos casos, só serão detectadas já durante a fase de operação da infraestrutura quando, por exemplo, se verifica que o retorno real é inferior o retorno estimado. Talvez um dos melhores exemplos diga respeito ao projecto New Southern Railway em Sydney, Austrália, que segundo Martin Loosemore, A. Ng., (2006), devido à complexidade e obscuridade dos riscos que o projecto enfrenta e a dificuldade em proceder à sua adequada distribuição, levaram à falência do SPV apenas 6 meses após o início das operações. Esta situação foi motivada por uma procura significativamente inferior à estimada, cerca de quatro vezes inferior. Esta diminuição da procura ficou a dever-se, à diminuição do tráfego aéreo motivada pelos ataques terroristas nos Estados Unidos e Bali, bem como, a uma incorrecta análise da competitividade do mercado, sendo que os preços praticados pelos meios alternativos de transporte são inferiores aos praticados pelo SPV. Apesar do fracasso do projecto, o governo atingiu outros objectivos políticos, nomeadamente o desenvolvimento das zonas afectadas pela nova linha férrea.

3.6.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS A REter PELO SECTOR PÚBLICO

Nem sempre poderá o sector público prestar total ênfase aos serviços ou transferir todos os riscos para o sector privado. Existem riscos que pela sua natureza ou pelo custo associado à sua transferência para o sector privado, o estado poderá decidir não transferir. Partnerships Victoria, (2001b), identifica os seguintes princípios e processos a ter em conta aquando da determinação dos riscos que o governo deve reter, nomeadamente:

Primeiro Passo:

Identificar todos os riscos do projecto. Estes incluem os riscos gerais, tais como, o risco que um projecto no sector da água apresenta para a saúde pública.

Segundo Passo:

Identificação dos serviços essenciais que devem ser prestados pelo sector público e para os quais os riscos não podem ser transferidos para o sector privado.

Terceiro Passo:

Examinar cada um dos riscos e identificar aqueles em que o sector público se encontra melhor posicionado para gerir devido ao nível de controlo que exerce, e cuja transferência para o sector privado poderá não ser sensata e que devem ser retidos pelo sector público.

Quarto Passo:

Determinar entre os riscos que sobram se algum deve ser partilhado de acordo com os mecanismos de partilha em função do resultado da convenção do mercado ou factores específicos inerentes ao projecto.

Quinto Passo:

Optimizar a Partilha de Riscos de acordo com o terceiro e quarto passos utilizando o contrato para reflectir esta Partilha e ajustar qualquer falta de equilíbrio entre o poder de ambas as partes que possa ser proveniente de qualquer poder especial do sector público.

Este processo de identificação dos riscos que o sector público deve reter deverá ter lugar na primeira fase do processo de Gestão dos Riscos, precedendo à entrada do projecto em concurso. Pretende-se que o resultado desta análise se reflecta na Matriz de Partilha de Riscos parte dos documentos do concurso, com o intuito de se obterem os prémios que o sector privado irá cobrar para aceitar esses riscos. Desta forma poderá o sector público comparar as propostas do sector privado com o PSC e decidir se o projecto traduz Valor Acrescido suficiente para se realizar na forma de PPP.

3.6.5. PSC – PUBLIC SECTOR COMPARATOR

O PSC, também conhecido por Comparador do Sector Público, é definido por Fitzgerald, Peter, (2004), como sendo uma ferramenta analítica para dirigir as avaliações do valor acrescido, gestão de risco e negociações contratuais. Procura estabelecer um “caso base” representativo dos custos que o sector público enfrentaria caso decidisse ele mesmo fornecer o serviço.

A figura do PSC é uma componente integral das PPP, sendo construído e afinado durante a fase inicial de avaliação e consulta de mercado, antecedendo a publicação do âmbito e descrição do projecto. De acordo com Partnerships Victoria, (2001a), desempenha as seguintes funções:

- ✓ Promove uma análise de custo do projecto nas fases iniciais e durante o processo de licitação.
- ✓ Funciona como uma ferramenta de gestão essencial durante o processo de licitação, prestando especial destaque e atenção à especificação dos resultados, partilha dos riscos e desenvolvimento de uma lista compreensiva dos custos do projecto.
- ✓ Trata-se de uma meio valioso de demonstrar Valor Acrescido.
- ✓ Trata-se de uma ferramenta consistente de avaliação e *benchmark*.
- ✓ Encoraja a competição durante a fase de concurso, criando confiança no rigor financeiro e probidade da avaliação do processo.

O PSC, tal como definido em Treasury Taskforce, (1998), é uma estimativa do custo baseado na presunção que os bens são adquiridos através de um processo convencional de financiamento e que o procurador retém uma responsabilidade administrativa significativa bem como exposição ao risco. Este tem como objectivo permitir a comparação entre os custos das diversas propostas recebidas durante a fase de concurso de acordo com a partilha de riscos previamente definida pelo sector público. Assim, o custo das várias propostas apresentadas para realizar o projecto em PPP é comparado com o custo que o sector público teria de pagar caso decidisse realizar o projecto segundo uma forma de empreitada tradicional. Quando a melhor oferta recebida na fase de concurso é inferior ao custo associado a provisão do serviço pelo sector público, estimado através do PSC, poderá dizer-se que foi obtido Valor Acrescido e que o projecto deve avançar segundo um modelo de PPP. Caso o valor das ofertas entregues em concurso seja superior ao valor estimado pelo PSC, ou seja, não foi obtido Valor Acrescido, o sector público deverá considerar outras formas de empreitada, ou reformular o projecto com vista a obter uma nova partilha de riscos e diminuir os custos.

Partnerships Victoria, (2001a), divide o PSC em quatro elementos essenciais, ou custos, nomeadamente, custo dos riscos retidos pelo sector público, custo base do projecto, neutralidade competitiva e custo dos riscos transferidos para o sector privado. Na figura abaixo apresentam-se esses elementos.

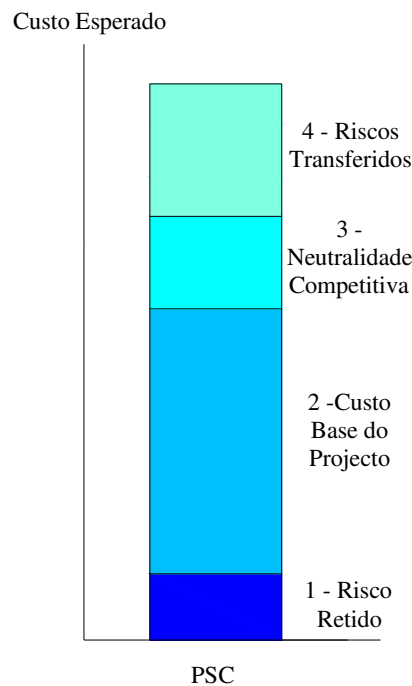


Figura 3.2 – Elementos do PSC, Partnerships Victoria, (2001a).

O custo base do projecto diz respeito a realização do projecto segundo um método de empreitada tradicional onde o bem imóvel será possuído pelo sector público. Inclui todos os custos de capital e operação, directos e indirectos, associados ao edifício, posse deste, manutenção e fornecimento do serviço durante um período idêntico e de acordo com os níveis de performance especificados. Segundo Partnerships Victoria, (2001a), este não deve incluir qualquer valorização dos riscos que o sector público se encontra exposto em ambos os cenários. Durante a elaboração do PSC é necessário ter em conta e remover quaisquer efeitos das vantagens competitivas que o sector público beneficiaria em virtude de possuir a infraestrutura. Ao promover uma Neutralidade Competitiva procura-se estabelecer uma base comparativa justa e equiparável entre o PSC e as propostas recebidas. É a optimização da partilha de riscos que eventualmente poderá produzir Valor Acrescido para o projecto em forma de PPP. Como tal, torna-se necessário incluir no PSC o custo dos riscos transferidos para o sector privado, permitindo desta forma uma comparação equiparável com os valores das ofertas. Da mesma forma, é igualmente importante incluir no PSC os custos dos riscos retidos pelo sector público para que seja possível obter um custo compreensível do projecto. Neste caso, o valor dos riscos retidos pelo sector público deve ser somado ao valor das propostas recebidas para se obter uma comparação de custos equiparáveis.

Todas estas componentes necessitam de ser estimadas de forma cuidada e objectiva para permitir ao sector público avaliar a verdadeira mais valia que será acrescentada ao projecto caso seja realizado em PPP. Para beneficiar a concorrência do processo de concurso, as propostas recebidas podem apresentar níveis de transferência de riscos distintos daqueles inicialmente propostos pelo sector público. Consequentemente, para que a comparação entre as diversas propostas e o PSC seja possível, torna-se necessário analisar o nível de transferência de riscos de cada proposta para reflectir aquele proposto pelo sector público. Segundo Partnerships Victoria, (2001a), isto pode ser conseguido utilizando os seguintes métodos:

- ✓ Quando a proposta oferece um nível superior de transferência de risco para o sector privado do que aquele proposto pelo sector público, o ajuste do custo da oferta deverá ser negativo, ou seja, reduzir o custo total da oferta.
- ✓ Quando a proposta oferece um nível inferior de transferência de risco para o sector privado do que aquele proposto pelo sector público, o ajuste será positivo, ou seja, existirá um aumento do custo da proposta.

O ajuste necessário é calculado da mesma forma que o Risco Retido pelo sector público. Nas figuras seguintes procede-se a ilustração destes três casos. Na Figura 3.3 pode observar-se o PSC e duas propostas entregues a concurso. Neste caso, a Proposta 1 seria seleccionada uma vez que apresenta o melhor Valor Acrescido para o sector público, com um custo inferior ao PSC. A Proposta 2, por apresentar um valor superior ao PSC, não seria seleccionada. Caso não existissem ofertas com valores inferiores ao da Proposta 2, o método de empreitada tradicional do sector público seria mais indicado para realizar o projecto.

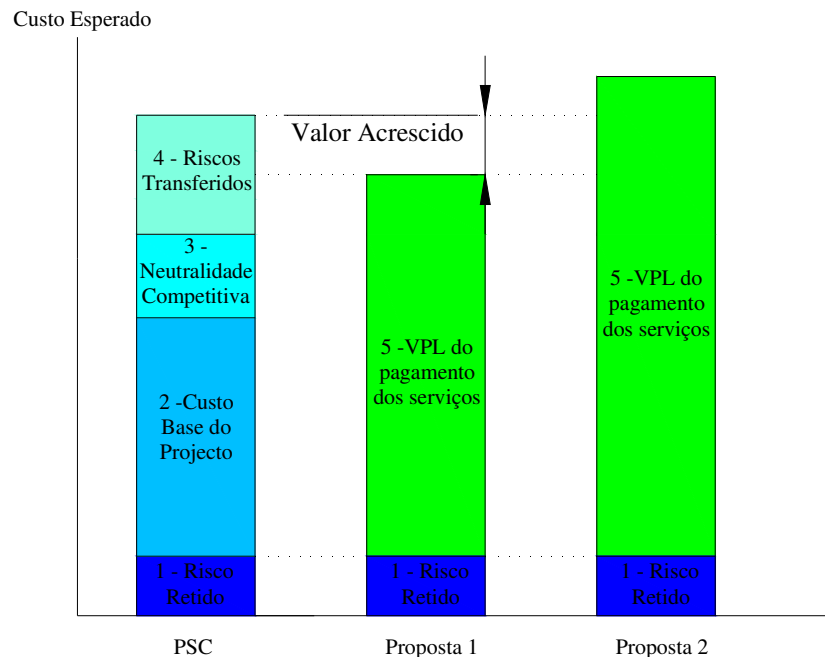


Figura 3.3 – Exemplos de Avaliação das Propostas e Valor Acrescido, Partnerships Victoria, (2001a).

Na Figura 3.4 apresenta-se uma nova situação em que o nível de transferência de risco oferecido pela Proposta 3 é inferior ao proposto pelo sector público. Para que seja possível uma avaliação entre propostas equiparáveis, a Proposta 3 necessita de um aumento nominal representado como Ajuste A para introduzir um nível de transferência de risco padrão. O Ajuste A trata-se um acréscimo do valor dos riscos retidos pelo sector público, em função dos riscos que não foram incluídos na Proposta 3. Caso este ajuste não seja realizado, o sector público poderá ser induzido em erro e aceitar a Proposta 3 em vez da Proposta 1. Ao ser introduzido o Ajuste A pode observar-se que o valor da Proposta 1 traduz um maior Valor Acrescido para o projecto, devendo ser seleccionada como a alternativa ao PSC.

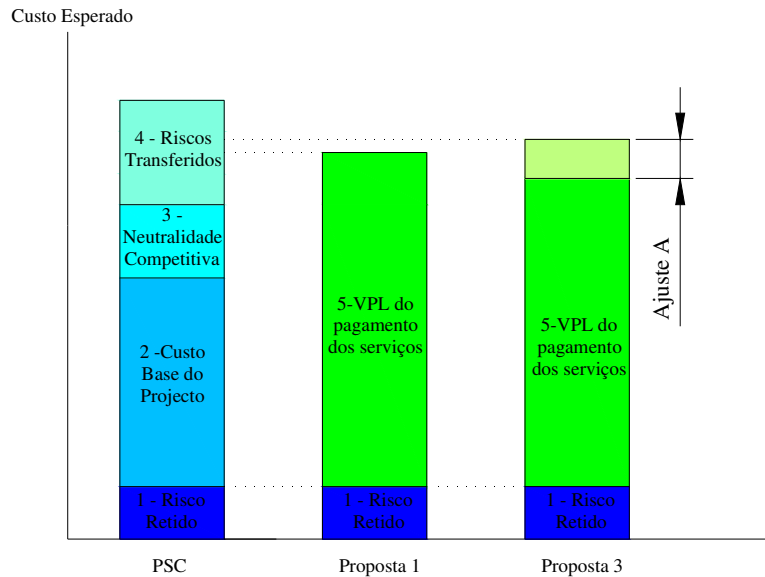


Figura 3.4 – Exemplos de Proposta com nível de transferência de risco inferior ao proposto, Partnerships Victoria, (2001a).

Na Figura 3.5 é apresentado o caso antagónico do anterior, representando uma situação em que o nível de transferência de riscos oferecido na Proposta 4 é superior ao proposto pelo sector público. Neste caso é necessária uma redução nominal do custo da proposta para permitir uma avaliação equiparável das propostas com o PSC. O Ajuste B representa esta redução nominal, sendo equivalente ao valor dos riscos que o sector público deixará de reter. Caso este ajuste não seja realizado, o sector público poderá ser induzido em erro, e escolher a Proposta 1 em vez da Proposta 4 que traduz um maior Valor Acrescido para o projecto, como se pode observar.

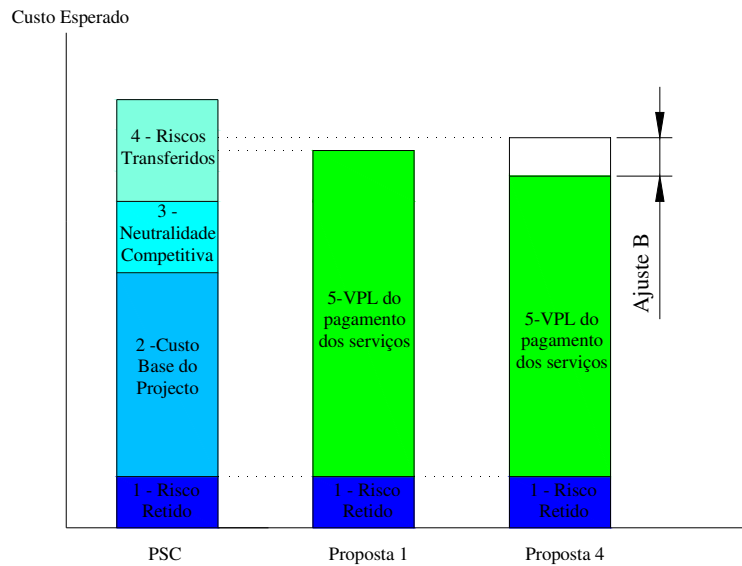


Figura 3.5 – Exemplos de Proposta com nível de transferência de risco superior ao proposto, Partnerships Victoria, (2001a).

Obviamente, qualquer alteração ao nível de transferência de risco proposto pelo sector público deve ser cuidadosamente analisado, procurando-se avaliar o nível de optimização da nova partilha de riscos e se esta se traduz em verdadeiro Valor Acrescido. Nesta situação, a capacidade do concorrente fornecer o serviço de acordo com a nova matriz de partilha de riscos deve ser avaliada de forma a assegurar que o serviço não será afectado. Existem outras situações não ilustradas nas figuras anteriores e que dizem respeito a possibilidade do custo base do projecto variar de uma proposta para a outra.

Outro assunto polémico e merecedor de destaque é a taxa de desconto utilizado no cálculo do Valor Presente Líquido, VPL, do projecto. Muito sucintamente e de acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), ao preparar o PSC é criado um modelo financeiro do projecto que inclui previsões de todos os *cashflows* relacionados com o projecto, assumindo-se que o projecto é realizado pelo sector público segundo um modelo tradicional. Na sequência é utilizada uma taxa de desconto para efectuar a conversão para o VPL do projecto. Existem diferentes abordagens ao assunto, o Reino Unido desde 2003 tem vindo a utilizar uma taxa de 3.5 % em todos os seus projectos. Esta taxa, segundo HM Treasury, (2003), reflecte as preferências actuais de consumo da sociedade sobre as necessidades futuras de consumo, em vez de descontar o valor dos *cashflows* do projecto a uma taxa mais elevada para compensar o risco. Já Partnerships Victoria, 2003, prefere utilizar taxas diferentes conforme o tipo de projecto, 5.0 % para projectos de acomodação, 6.0 % para projectos no sector da Água e 8.0 % para projectos de telecomunicações, tecnologia e média, baseadas em modelos CAPM, *Capital Asset Pricing Model*. Estas taxas são indicativas dos riscos do projecto, fundamentadas no facto de que os custos do capital ou taxas de desconto são específicas a cada projecto e são função dos riscos inerentes ao projecto em questão. Na maioria dos projectos, estas taxas são baseadas em classificações à priori do risco, em que os projectos são categorizados, de acordo com o tipo e banda de risco em que se inserem. Grout, P. A., (2003), citado em Grimsey, D., Lewis, M. (2004, pág. 142), sugere que “*a pratica corrente de utilizar a mesma taxa de desconto nas comparações entre o PSC e as PPP é inapropriada porque prejudica a provisão do sector privado e conduz a uma excessiva confiança no processo de licitação pública*”. Grimsey, D., Lewis, M. (2004), sugerem que a comparação entre o PSC e o valor da PPP não deve ser vista como um teste de passagem ou falha. Ao invés, qualquer proposta de PPP deve ser sujeita a análises de sensibilidade para se avaliar se as suposições, por exemplo, diferentes formas de partilha de riscos, alteram a avaliação do Valor Acrescido.

Durante esta fase é importante estar atento aos níveis de *Optimism Bias*, pois caso estes sejam excessivos poderão induzir em erro a análise do projecto. A precisão com que é elaborado o PSC é essencial para o sucesso do projecto. É com base no PSC que será determinado o Valor Acrescido de cada proposta e se decidirá o modelo a utilizar na realização do projecto. Ora, quanto mais preciso e realista for o PSC maior será a probabilidade do projecto atingir os objectivos estabelecidos.

3.6.6. PARTILHA TÍPICA DE RISCOS

Segundo EIB, (2004), atingir uma partilha de riscos optimizada é um dos mais importantes factores na estruturação de uma PPP. Tendo em mente todas as considerações apresentadas, existem vários modelos de partilha de risco que podem servir de base numa fase inicial do projecto. Um destes é o modelo proposto por Grimsey, D., Lewis, M. (2004), que se apresenta no quadro abaixo.

Quadro 3.2 – Modelo de partilha de riscos, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

Tipo de risco:	Fonte do risco:	Responsável:
Riscos relacionados com o local da obra.		
Condições do Local.	Condições do solo, estruturas de apoio.	Empreiteiro
Preparação do Local.	Recuperação do local, ocupação, poluição/descarga, obtenção de licenças, relacionamento com a comunidade.	Operador/SPV
	Responsabilidade legal pré-existente.	Governo
Utilização do Terreno.	Herança cultural, ou terreno nativo, entre outros.	Governo
Riscos Técnico.		
Riscos Técnicos.	Falha nas especificações colocadas a concurso.	Governo
	Falha no projecto.	Equipa Projectista
Risco de Construção.		
Ultrapassagem do Custo.	Ineficiência na realização dos trabalhos e desperdício de materiais.	Empreiteiro
	Mudanças legislativas, atrasos nas licenças, entre outros.	SPV/Investidores
Atrasos na Construção.	Falta de coordenação entre os empreiteiros, falha na obtenção de licenças de construção.	Empreiteiro
	Eventos de Força Maior segurados.	Entidade Seguradora
Falha em atingir critérios de performance.	Decréscimo da qualidade, defeitos de construção, falha nos testes finais.	Empreiteiro/SPV
Risco Operacional.		
Aumento dos custos de operação previstos.	Pedido do SPV ou mudança na forma de prestação do serviço.	SPV/Investidores
	Relações industriais, reparações, segurança e saúde ocupacional, manutenção, entre outros.	Operador
	Governo altera as especificações do serviço	Governo
	Erro do operador.	Operador
Atrasos ou interrupção da operação da infraestrutura.	Atraso do governo em garantir ou renovar licenças que permitam fornecer os serviços contratados.	Governo

Decréscimo da qualidade dos serviços.	Falha do operador.	Operador
	Falha do SPV.	SPV/Investidores
Retorno Financeiro.		
Aumento dos preços das actividades necessárias ao funcionamento do serviço.	Violações contratuais pela rede de suporte pertencente ao governo.	Governo
	Violações contratuais por parte do fornecedor privado.	Fornecedor Privado
	Outros	SPV/Investidores
Variações nas taxas e tarifas.	Decréscimo do retorno financeiro.	SPV/Investidores
Procura do serviço.	Decréscimo da procura do serviço.	SPV/Investidores
Riscos Financeiros.		
Taxas de juro.	Flutuações com margem insuficiente.	SPV/Investidores
Inflação.	Pagamentos gastos pela inflação.	SPV/Investidores
Força Maior.		
Força Maior.	Cheias, terremotos, greves, revoltas, entre outros.	Partilhados entre ambas as entidades.
Riscos políticos e reguladores.		
Mudanças na legislação.	Durante o período de construção.	Empreiteiro
	Durante o período de operação.	SPV, com prestação de compensação pelo governo, se previsto contratualmente.
Interferência Política.	Quebra ou cancelamento da licença.	Governo
	Expropriação.	Entidade Seguradora, SPV/Investidor
	Falha na renovação de licenças, taxas discriminatórias, restrições à importação.	Governo
Falência do Projecto.		
Falência do Projecto.	Combinação de riscos.	Investidores, entidades bancárias, possuidores de títulos e credores institucionais.
	Risco da escolha do patrocinador apropriado.	Governo

Riscos da Infraestrutura.		
	Obsolescência Técnica.	SPV
	Terminação.	SPV/Operador
Riscos da Infraestrutura.	Valor de transferência residual.	Governo, com compensação para as obrigações de manutenção.

Estes modelos estáticos de partilha de riscos podem servir de guia ao sector público. No entanto, de acordo com Martin Loosemore, A. Ng., (2006), é importante estar ciente das limitações destes e do facto de que os riscos devem ser analisados e geridos de acordo com o projecto em mão. É ainda importante compreender que os riscos variam ao longo do tempo, sendo essencial que estas categorias de risco reflectam esta mutação.

A partilha de riscos e sua eventual transferência para o sector privado, não isenta o governo das responsabilidades que tem para com os cidadãos. Especialmente no que diz respeito à prestação de serviços essenciais, como a saúde, transportes, abastecimento de água, entre outros, devendo qualquer acção que possa por em causa o incumprimento desta responsabilidade ser devidamente prevista, gerida e mitigada.

3.7. MITIGAÇÃO DOS RISCOS

No caso das PPP, a mitigação dos riscos tem o seu início no momento em que o âmbito do projecto é definido, por exemplo, a redução da complexidade do projecto poderá auxiliar a reduzir riscos e custos. A escolha do parceiro privado adequado, com capacidade, experiência e conhecimentos suficientes para completar o projecto com sucesso e prestar os serviços desejados de forma eficiente e de acordo com as especificações é igualmente um passo determinante na mitigação dos riscos. O cumprimento das regras referidas na secção anterior durante a optimização da partilha de riscos é igualmente importante, assegurando que a parte responsável pela sua gestão se encontra preparada para mitigar o risco ou absorver as consequências deste, caso se materialize.

Sucintamente, a mitigação dos riscos é qualquer acção que possa reduzir:

- ✓ A probabilidade do risco se materializar;
- ✓ As consequências para a parte contratada que recebe o risco, caso este se materialize.

De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), a mitigação dos riscos é uma tentativa de reduzir a exposição ao risco do parceiro responsável pela sua gestão e aumentar as probabilidades de se atingir, ou melhorar, o cenário base do projecto. Como mencionado, a mitigação dos riscos não pode ser separada da partilha dos riscos, isto porque, a aptidão para mitigar o risco poderá conduzir um dos parceiros a assumir um risco que de outra forma não assumiria.

3.7.1. MECANISMOS DE MITIGAÇÃO AO DISPOR DO SECTOR PRIVADO

Uma das principais razões subjacentes à transferência dos riscos para o sector privado reside no facto de este possuir capacidades e experiência que não se encontram dentro do sector público. Desta forma,

o sector privado encontra-se em melhor posição para gerir e mitigar determinados riscos, nomeadamente os de construção, projecto, operação, entre outros, conforme o caso. O sector público tem ao seu dispor, normalmente, quatro mecanismos para mitigar o risco, nomeadamente, transferir os riscos para terceiros, seguros, instrumentos dos mercados financeiros e portfólio de projectos diversificado.

De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), a transferência do risco para terceiros que se encontrem numa posição de controlar o risco em troca de um prémio mais reduzido é um dos mecanismos preferidos do sector privado. Desta maneira o risco é diluído numa cadeia de entidades, cada uma posicionada para receber um determinado risco e assegurar que é isolado do colectivo que a parte privada teria de suportar. O SPV criado para realizar um determinado projecto poderá decidir contratar com:

- ✓ Um empreiteiro que será responsável pelo risco de construção e conclusão da empreitada;
- ✓ Um operador que será responsável pelos riscos associados à operação da infraestrutura;
- ✓ Um, ou vários, fornecedores de materiais que suportam o riscos associados à qualidade dos materiais e sua conformidade com as especificações.

Os riscos são diluídos entre estas entidades e aquelas com quem estas contratam, embora, de acordo com o contrato elaborado com o sector público, o SPV continue a ser responsável pelo risco. De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), existem outros riscos, incluindo o risco de procura do serviço ou risco de mercado, que devem ser partilhados entre os financiadores do sector privado.

De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), o recurso a entidades seguradas é igualmente comum, em particular no caso de riscos difíceis de prever ou mitigar, tal como é o caso dos riscos de força maior, interrupção dos serviços, responsabilidade legal do proprietário. Os produtos disponíveis no mercado são diversos, alguns dos quais chegam a cobrir algumas alterações legislativas ou das políticas governamentais relativamente à conversão monetária, e outros, limitadas, referentes a eventos de mudança legal.

Os mercados financeiros podem servir de instrumento para mitigar alguns riscos. Tal é o caso do risco de câmbio de moeda estrangeira, taxas de juro e inflação. Partnerships Victoria, (2001b), refere que esta opção de transferência do risco irá depender largamente da estratégia do parceiro privado enquanto entidade singular. Um mecanismo cada vez mais popular no sector privado e que permite a transferência de alguns riscos ou diluição dos seus efeitos caso se materialize é a diversificação do portfólio da empresa. Ao encontrar-se envolvido em distintos projectos, o sector privado poderá diluir as consequências negativas dos riscos que se materializam num determinado projecto nos proveitos recolhidos noutro projecto que não tenha sofrido as consequências da materialização de um risco. Actualmente, inúmeras empresas que se dedicavam até à alguns anos atrás exclusivamente à construção, encontram-se a diversificar a sua lista de actividades, apostando no sector dos serviços, imobiliário, criando novas alianças, expandindo o seu mercado, entre outras estratégias.

3.7.2. MECANISMOS DE MITIGAÇÃO AO DISPOR DO SECTOR PÚBLICO

O sector público possui ao seu dispor mecanismos semelhantes àqueles disponibilizados ao sector privado. Assim sendo, o sector público poderá recorrer a entidades seguradoras, utilizar instrumentos do mercado financeiro em conformidade com o seu ministério das finanças, diversificar o seu portfólio de actividades e em alguns casos transferir o risco para os consumidores finais na forma de custos

mais elevados. Partnerships Victoria, (2001b), sugere que o sector público, como parte do seu próprio processo de gestão e mitigação dos riscos, coloque maior ênfase nas seguintes medidas:

- ✓ Pesquisa antes da emissão do concurso;
- ✓ Planeamento estratégico e quando apropriado, desenvolvimento de um quadro regulador independente;
- ✓ Utilização de procedimentos de boas práticas durante a fase de concurso e avaliação das propostas.
- ✓ Obter o melhor aconselhamento possível ao nível legal, comercial e técnico;
- ✓ Reduzir o âmbito, evitando que algumas agências assumam riscos inadvertidamente;
- ✓ Desenvolver planos de contingência para o caso de falência do projecto;
- ✓ Utilização de seguros sempre que apropriado;
- ✓ Utilização de boas práticas durante o controlo, monitorização e gestão do projecto.

Partnerships Victoria, (2001b), refere que o sector público deverá assegurar de que se encontra na posse da informação suficiente e de boa qualidade antes de avançar com o projecto para a fase de concurso. Desta forma poderá mitigar alguns riscos, por exemplo, disponibilidade de terreno, questões ambientais, eventuais conflitos de concorrência, entre outros. Para tal, deverá especificar claramente os resultados que espera obter com a realização do projecto em conformidade com a sua política, realizar os testes atrás descritos para avaliar o interesse público, verificar a sua capacidade legal para contratar com o sector privado, elaborar o PSC e determinar o que constitui Valor Acrescentado ao projecto, identificar e facilitar as licenças necessárias à realização do projecto, antecipar e identificar de forma apropriada os procedimentos para resolução de conflitos que se possam concretizar. O sector público deve concentrar a sua análise de riscos na concretização com sucesso dos objectivos do projecto. Quanto mais preparado estiver antes de avançar para a fase de concurso, melhor preparado se encontrará para resolver eventuais conflitos ou imprevistos que possam surgir.

O planeamento estratégico e existência de um quadro legal e regulador capaz de absorver este tipo de projecto em PPP são essenciais para o seu sucesso. O planeamento estratégico adequado irá certificar que a infraestrutura a realizar se encontra no local em que é necessária, assegurando os níveis de procura actuais e futuros necessários ao seu funcionamento e sucesso. Em Portugal este planeamento estratégico encontra-se na forma de vários planos ao nível nacional, regional e local, tal como a REN, PROT e o PDM ao nível local⁵, entre outros. Já um quadro legal e regulador, poderá auxiliar na mitigação de alguns riscos de concorrência, especialmente em sectores fortemente monopolizadas, tal com é o caso do sector da energia e da água. Em determinados projectos de carácter mais polémico, estabelecer ligações com a comunidade local, esclarecendo o âmbito e implicações do projecto poderá ajudar a diminuir o risco de greves ou manifestações.

Ao longo dos capítulos precedentes, tem sido dada ênfase à necessidade de criação de centros de excelência em PPP que promovam a partilha de informação, boas práticas e auxiliem durante os vários processos. A existência de manuais com boas práticas e guias possui diversas vantagens, por um lado

⁵ A REN, Rede Eléctrica Nacional é um plano operacional de nível nacional. O PROT é o Plano Regional de Ordenamento do Território e encontrar-se ao nível regional. O PDM, Plano Director Municipal, encontra-se ao nível local. Para mais informações consultar o site da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <http://www.dgotdu.pt/>. Data de acesso: 12 de Outubro de 2008.

pode assegurar que a informação necessária ao desenrolar do projecto se encontre disponível e é cedida ao sector privado para licitação do projecto. Por outro lado pode auxiliar o sector público a lidar com os processos do ciclo de vida do projecto, partilhando lições aprendidas em projectos anteriores e estabelecendo regras e critérios que visem a simplificação dos processos e consequentemente se traduzam em Valor Acrescido. Desta forma podem ser mitigados alguns riscos, nomeadamente risco de incorrecta ou insuficiente identificação dos riscos do projecto, disponibilização de informação insuficiente durante a fase de concurso, entre outros.

A carência de determinadas capacidades técnicas e experiência no sector público é conhecida e foi já referida várias vezes, sendo o facto de estas se encontrarem no sector privado um dos motivos que leva ao sucesso das Parcerias Público Privadas. No entanto, o sector público deve munir-se de conselheiros técnicos, comerciais e legais que o auxiliem, de forma independente dos restantes parceiros privados do SPV, durante todo o processo de desenvolvimento, concurso, construção e possivelmente operação do projecto. A experiência destes consultores externos pode auxiliar na resolução de vários problemas e riscos que de outra forma o sector público por si só não seria capaz de resolver. O nível de dependência do sector público é função da sua experiência em projectos deste tipo, bem como, das suas próprias capacidades. Por exemplo, o recurso a especialistas técnicos que auxiliem na avaliação das componentes do projecto, ou na avaliação dos riscos de mercado e estruturação inicial do negócio.

Conforme refere Partnerships Victoria, (2001b), uma correcta estruturação e gestão do contrato e a simplificação do âmbito do projecto poderá auxiliar a prevenir a tomada não intencional de riscos por parte do sector público, em especial daqueles que foram transferidos para o sector privado em troca de um prémio. Este ponto é especialmente importante em projectos de elevadas dimensões e complexidade, podendo ser agravado por um sistema público de atribuição de licenças complexo, ou não habituado a lidar com PPP. Uma vez mais, a existência de manuais poderá auxiliar na estruturação e gestão do contrato, bem como na interligação entre as diversas agências públicas envolvidas. Deve ser dedicado particular ênfase ao processo de consulta, em que o sector público deve assegurar que qualquer auxílio prestado ao parceiro privado não coloca em risco os seus direitos contratuais, evitando de forma não intencional assumir determinados riscos.

Devido às responsabilidades que o sector público tem para com os seus cidadãos, e porque nenhum projecto se encontra isento do risco de falência ou interrupção dos seus serviços, é no melhor interesse do sector público a preparação de um plano de contingência. Este plano de contingência deve prever medidas que permitam enfrentar a eventual interrupção dos serviços, a possibilidade do projecto se tornar inviável, ou qualquer situação que o SPV se veja incapaz de resolver efectivamente. De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), este plano deve expandir-se para além das provisões contratuais, considerando as opções do sector público após a sua intervenção ou terminação do contrato, bem como as estratégias para lidar com eventos de força maior que o parceiro privado seja incapaz de resolver.

O sector público tem ainda ao seu dispor o serviço das entidades seguradoras. Embora muitos dos riscos que aceita reter possam não ser sujeitos a seguros, existem situações em que se pode obter Valor Acrescido ao recorrer a estas entidades. Um caso particular são os eventos de força maior que possam causar dano à infraestrutura e influenciar o funcionamento dos serviços.

Assim, a par da elaboração de uma política nacional de PPP, é igualmente importante o estabelecimento de centros de excelência em PPP, visando-se a partilha de informação, criação de directivas, manuais de boas práticas e prestação de auxílio durante o ciclo de vida do projecto. A existência destas estruturas poderá auxiliar na identificação dos riscos do projecto, correcto

estabelecimento de medidas de mitigação, e de certa forma, reduzir o nível de incerteza uma vez que confere confiança e segurança ao sector público, baseada na experiência acumulada noutros projectos.

3.8. MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DOS RISCOS

A Gestão de Riscos é um ciclo que acompanha toda a vida do projecto, sendo que neste contexto, o processo de Monitorização e Controlo dos Riscos, de acordo com PMI, (2004), pretende identificar, analisar e planear novos riscos que surjam no decorrer do projecto, mantendo um registo dos riscos identificados, reanalisando os riscos existentes, monitorizando condições desencadeantes para planos de contingência, monitorizando os riscos residuais, e revendo a execução das respostas ao risco enquanto avalia a sua efectividade. Ainda de acordo com PMI, (2004), o processo de monitorização e revisão dos riscos tem ainda os seguintes propósitos:

- ✓ Determinar os pressupostos do projecto ainda são válidos;
- ✓ Determinar se o risco, como avaliado, sofreu alterações ao seu estado anterior, utilizando-se análises de tendência;
- ✓ Determinar se políticas e procedimentos de gestão de risco se encontram a ser seguidas;
- ✓ Determinar se as reservas de contingência em termos de custo e programação devem ser modificadas em conformidade com os riscos do projecto.

No caso particular das PPP, o processo ou sistema de monitorização e controlo dos riscos, de acordo com Partnerships Victoria, (2001b), pretende ainda assegurar que:

- ✓ Os serviços são entregues de acordo com as especificações de performance contratadas;
- ✓ Os problemas de identificados durante a fase de testes são minimizados e rectificadas;
- ✓ O pagamento dos serviços é verificado de forma apropriada;
- ✓ Riscos imprevistos são identificados e avaliados expeditamente.

Este processo pode envolver a escolha de estratégias alternativas, execução de planos de contingência, tomada de medidas correctivas e modificação do plano de gestão do projecto. É baseado na informação recolhida, tratada e regista durante o decorrer dos processos anteriores e parte do ciclo de gestão dos riscos do projecto. De acordo com Partnerships Victoria, (2001b), este processo pode ser melhorado se os membros da equipa de gestão do contrato se encontrarem envolvidos durante o processo de concurso, permitindo-lhes um melhor entendimento da filosofia que serviu de base à partilha de riscos, bem como aumentando a sua familiarização com riscos individuais. Segundo PMI, (2004), este processo pode ainda incluir uma base de dados com lições aprendidas e modelos de gestão de risco que possam ser utilizados em benefício de projectos futuros.

O processo de monitorização e controlo dos riscos terá por base a informação recolhida e produzida durante os processos anteriores, nomeadamente o plano de gestão dos riscos e o registo dos riscos actualizado de acordo com a partilha de riscos estabelecida entre o sector público e o sector privado, podendo ainda incluir especificações de performance requerida. De acordo com PMI, (2004), durante este processo podem ser utilizadas técnicas de reavaliação dos riscos, auditorias, análises de variância e tendência, medições da performance, análises de reserva e reuniões regulares de ponto de situação. Visa-se desta forma a actualização do Registo dos Riscos, identificação das mudanças necessárias e recomendação de acções preventivas e, ou, correctivas, bem como actualização do plano de gestão do projecto e produção de informação que possa ser registada numa base de dados de lições aprendidas.

Sempre que um novo risco seja identificado, torna-se necessário produzir uma estratégia para a sua gestão, incluindo acções para mitigação das suas consequências. Esta informação irá por sua vez constar da actualização do Registo dos Riscos do Projecto.

Partnerships Victoria, (2001b), sugere que o processo de controlo e revisão não deve ser visto apenas como uma forma de avaliar a performance passada, mas como uma oportunidade para incorporar considerações que possam afectar o projecto no futuro, e desenvolver estratégias para melhorar a gestão dos riscos em conformidade com as circunstâncias.

3.9. DESCRIÇÃO DOS RISCOS

Tendo em mente a subjectividade em torno deste assunto, procura-se nesta secção apresentar uma lista ou registo de riscos tipo, procurando-se exemplificar o que será o resultado do processo de Gestão de Riscos.

3.9.1. RETROSPECTIVA

Ao longo deste Capítulo foram mencionados vários processos parte do Planeamento e Gestão de Risco. Estes, bem como as ferramentas a eles associadas, são de forma genérica idênticos na maioria dos projectos, independentemente do tipo. A grande excepção no caso das PPP é o processo de Partilha dos Riscos entre o sector público e privado, o qual deve ser estabelecido numa fase inicial pelo sector público, sendo posteriormente negociado com o parceiro privado preferido. Apesar da forma estática como este assunto foi abordado, torna-se essencial encarar o Ciclo de Gestão de Riscos como sendo um processo dinâmico, contínuo e em mutação constante para incluir novos riscos ou reflectir as mudanças necessárias à medida que estes se alteram.

De igual importância é o facto de que, nenhuma listagem de categorias de riscos é suficientemente exaustiva para incluir todos os riscos, portanto, é crucial algum cuidado ao lidar com estas. Torna-se essencial manter em mente o âmbito do projecto e as suas peculiaridades ao definir os riscos inerentes. Uma mente aberta é necessária para evitar negligenciar determinados riscos, sendo que um risco não identificado dificilmente será gerido.

A existência de especialistas competentes nos quadros do sector público é essencial para que se possa estabelecer um registo de riscos exaustivo, coerente e capaz de ser entendido pelos demais intervenientes no projecto. Relembre-se uma vez mais a complexidade em torno dos sistemas de comunicação e informação, de supra importância numa PPP, devido à ampla quantidade de intervenientes.

3.9.2. EXEMPLO DE UMA LISTA DE RISCOS DE PROJECTO

O estabelecimento de uma lista ou registo dos riscos do projecto é o resultado das diversas etapas da Gestão de Riscos e servirá de base a etapa de Monitorização e Controlo dos Riscos durante o ciclo de vida do projecto. Trata-se de um registo dinâmico que sofrerá adaptações durante todo o ciclo de vida do projecto e como tal deverá conter informação suficiente que permita à equipa de projecto assegurar uma gestão dos riscos apropriada. FMG, (2006) sugere que um registo dos riscos deve ser composto por:

- ✓ **Título do Registo de Riscos:** por exemplo o nome do projecto em questão;
- ✓ **Número do Risco:** número único, ou identificativo, para cada risco incluído no Registo;
- ✓ **Descrição do Risco:** descrição compreensiva do risco, incluindo fonte, o que poderá afectar e o âmbito potencial do impacto;
- ✓ **Classificação do Risco:** por exemplo, Local de Construção, Financeiro, Legislativo;
- ✓ **Responsável pelo Risco:** a pessoa responsável pela gestão do risco. O responsável deve assegurar que todas as medidas de mitigação se encontram em funcionamento de acordo com o acordado e dentro do previsto;
- ✓ **Probabilidade de Ocorrência do Risco:** a probabilidade de ocorrência do risco. Uma mudança da probabilidade poderá representar o resultado de medidas de mitigação ou eventos externos;
- ✓ **Impacto do Risco:** definido como a gravidade, ou impacto monetário, das consequências caso o risco se materialize;
- ✓ **Tolerância do Risco e Escala Numérica de Magnitude:** classificação da exposição ao risco, por exemplo, controlável, material, severo, muito severo. Esta classificação pode ser associada a uma escala numérica pré-estabelecida;
- ✓ **Medidas de Mitigação Tomadas:** listagem das medidas tomadas até à data para mitigar o risco e subsequentes resultados de probabilidade e impacto;
- ✓ **Medidas de Mitigação Planeadas:** listagem das medidas planeadas para mitigar o risco e possíveis efeitos na probabilidade e impacto do risco;
- ✓ **Calendarização:** intervalo de tempo em que se prevê que o risco afecte o projecto, ou etapa do projecto em que o risco é aplicável;
- ✓ **Data de Revisão:** data da revisão dos riscos mais recente realizada pelo responsável pelo risco;
- ✓ **Data da Medida Tomada:** data de quando uma acção de mitigação foi concretizada.

Informação adicional, tal como custos monetários associados ao risco, poderá ser incluída conforme as especificações do projecto. Após identificação dos riscos, estes devem ser avaliados de forma quantitativa e qualitativa podendo ser classificados em função do seu impacto e probabilidade de ocorrência. FMG, (2006), sugere uma classificação dividida em quatro categorias com tolerâncias distintas:

Quadro 3.3 – Tolerância ao Risco e Escala Numérica de Magnitude, FMG, (2006).

Controlável (1-5)	Sector público poderá reter o risco ou transferi-lo em troca de um prémio baixo. Consequências do risco de pouca importância para o projecto. O estatuto do risco deve ser revisto periodicamente. O sector público possui experiência na gestão deste risco e historicamente tem realizado a sua gestão com sucesso.
Material (6-12)	As consequências do risco se materializar não são severas e podem ser geridas. Planos de mitigação a ser desenvolvidos posteriormente e estatuto do risco a ser monitorizado regularmente.

Severo (13-20)	As consequências do risco caso se materialize são severas mas não desastrosas. É recomendável o desenvolvimento de um plano de acção compreensivo para mitigar a materialização do risco.
---------------------------------	---

Muito Severo (21-25)	O resultado da materialização do risco será desastroso para a reputação do sector público e continuidade do projecto. Deve ser prioritário o desenvolvimento de um plano de mitigação compreensivo.
---------------------------------------	---

Os riscos são colocados numa determinada categoria em função da sua probabilidade de ocorrência e impacto em conformidade com a matriz abaixo indicada.

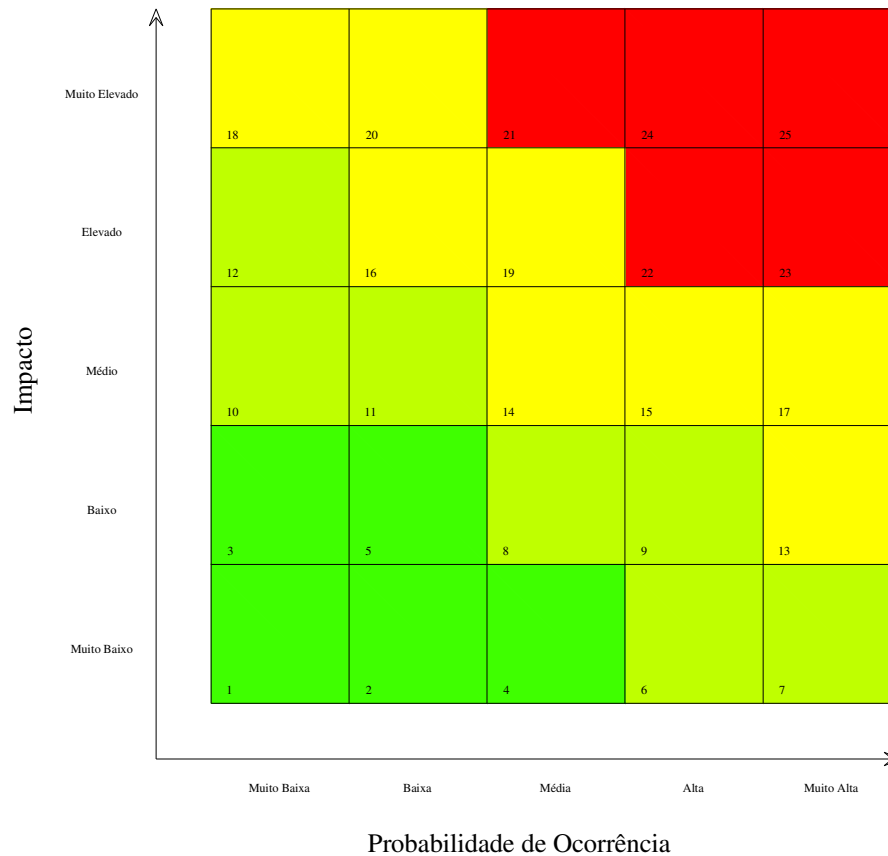


Figura 3.6 – Matriz de Escala Numérica de Magnitude, FMG, (2006).

Outras matrizes semelhantes, mais ou menos elaboradas, podem ser utilizadas para classificação e periodização dos riscos. O resultado de todo o processo de Gestão de Riscos será a Lista de Riscos que servirá de entrada ao processo de Monitorização e Controlo. No quadro seguinte apresenta-se um exemplo não exaustivo de um registo de riscos final extraído de FMG, (2006).

A classificação da probabilidade de ocorrência do risco é dividida em Muito Baixa, Baixa, Média, Alta e Muito Alta. O impacto é dividido em Muito Baixo, Baixo, Médio, Elevado e Muito Elevado.

Quadro 3.4 – Exemplo de um Registo de Riscos, FMG, (2006).

Riscos:		Medidas de Mitigação	
N.º			
01	<p>Riscos Severos</p> <p>Entrega do projecto não completada de acordo com as especificações do contrato (ex. tempo e custo).</p> <p>14</p> <p>Construção</p> <p>Empreiteiro</p> <p>M Aconteceu anteriormente em projectos semelhantes.</p> <p>M Atraso possível até 6 meses. Impacto em financiamentos futuros e reputação do sector público.</p> <p>Pagamentos e penalizações relacionadas com o cumprimento dos prazos e custos estabelecidos.</p> <p>Monitorização do progresso da construção. Resposta caso se verifiquem sinais de atraso.</p> <p>Fase de Construção</p> <p>Final do Mês 1 do início da construção</p> <p>Conforme as negociações do contrato</p>	<p>Descrição do Risco ou Oportunidade. (Descrição completa do risco e da forma com o seu impacto ou probabilidade irá afectar a tabela em questão.)</p> <p>Magnitude: (0 a 25)</p> <p>Categoria do Risco:</p> <p>Responsável pelo Risco: (nome/unidade e contacto)</p> <p>Probabilidade: (de MB a MA)</p> <p>Impacto: (de MB a ME)</p> <p>Tomadas: (Medidas tomadas e activas)</p> <p>Planeadas: (Medidas propostas)</p> <p>Calendarização: (ex.: longa duração, em curso, marco específico)</p> <p>Data da Revisão: (Quando é que o responsável pelo risco efectuou a sua revisão)</p> <p>Data da Medida Tomada: (Quando a acção de mitigação foi tomada)</p>	
02	<p>Riscos Materiais:</p> <p>Força Maior – impossibilidade de atingir o fornecimento dos serviços contratados por motivos de força maior.</p> <p>12</p> <p>Força Maior</p> <p>O empreiteiro toma o risco de perda ou danificação do bem imóvel e o Sector Público cobre as despesas de fornecimento alternativo do serviço.</p> <p>MB Nenhum resultado deste género até a data.</p> <p>A Perda o danificação do serviço e sua continuidade.</p> <p>Recurso a entidade seguradora.</p> <p>Assegurar que o seguro se encontra disponível de forma continua.</p> <p>Continua, durante o ciclo de vida do projecto.</p> <p>Negociações contratuais.</p> <p>Negociações Contratuais e monitorização regular.</p>		
03			
04			
n.			

3.10. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em jeito de sinopse apresentam-se abaixo algumas das principais conclusões deste capítulo subordinado a Análise de Riscos em PPP.

- ✓ A partilha de riscos entre o sector público e privado, e a sua respectiva análise, está implícita na definição do conceito de PPP, sendo reconhecida como uma das suas principais características.
- ✓ Este é um processo contínuo, fruto da mutação dos riscos ao longo do ciclo de vida do projecto, a forma como é encarado varia conforme a entidade, em consonância com a percepção que esta tem do risco e da importância que lhe concede.
- ✓ A decisão de levar avante o projecto sob a forma de PPP deve ser baseada nas respostas encontradas para a questão dos serviços essenciais, valor acrescido e interesse público.
- ✓ A existência de um excessivo “*Optimism Bias*”, bem como a Taxa de Desconto utilizada para estimar o valor actual dos *cashflows* previstos, são dois aspectos que podem ditar a obtenção de estimativas bastante optimistas camuflando o verdadeiro Valor Acrescido criado pela PPP.
- ✓ O sector público, enquanto responsável pela defesa do interesse público, tem a seu cargo um conjunto de deveres e responsabilidades não delegáveis que o tornam de certa forma antagónico do sector privado face aos objectivos deste, materializados na conquista de lucro.
- ✓ Aquando da consideração dos riscos, sua negociação e partilha, torna-se imperativo que o sector público compreenda as motivações associadas a posição do parceiro do sector privado.
- ✓ Do ponto de vista do sector público, a partilha dos riscos é mais eficiente se existir apenas um contrato com uma entidade única, o SPV, envolvendo todo o ciclo de vida do projecto, procurando-se que este sinta um forte estímulo para assegurar que as fases de projecto, construção, operação e manutenção convirjam numa fase altamente eficiente.
- ✓ O sector privado lida com o risco de formas distintas, seja por transferir o risco para uma terceira parte, subcontratação ou através de seguros. Por norma, os parceiros privados apenas aceitarão um risco se forem capazes de o traduzir num custo, gerir e mitigar.
- ✓ O sector privado é particularmente sensível a partilha de alguns riscos, nomeadamente, risco legislativo e de alteração das políticas do governo, risco de força maior e riscos relacionados com o local específico do projecto.
- ✓ A incerteza nunca poderá ser eliminada por completo de um projecto, isto porque, existirão sempre riscos não previstos, ou simplesmente não identificados, ou riscos que não podem ser estimados.
- ✓ A gestão de riscos inclui diversos processos visando a identificação e planeamento do risco, sua análise, no caso das PPP a sua partilha, mitigação, monitorização e controlo. Trata-se de um processo contínuo, que decorre ao longo de todo o ciclo de vida do projecto.
- ✓ Muitas das categorias genéricas de riscos utilizadas como referência podem se sobrepor, podendo ser traiçoeiras, mesmo para gestores experientes, originando uma falha na identificação compreensiva e precisa dos riscos de veras relevantes ao projecto.
- ✓ No caso de uma PPP, o sector público deverá partir de uma posição de cliente de serviços, desta forma transferindo os riscos para o parceiro privado. Embora a ideia de transferir os riscos para um dos parceiros, em teoria, funcione como incentivo a sua gestão eficaz. Na

realidade, na partilha de riscos, nada é de graça, assim a questão que o sector público deve colocar a si mesmo aquando da decisão de transferência do risco é se o preço que irá pagar por essa transferência é maior ou menor do que aquele que pagaria caso assumisse o risco, tendo em conta as opções de mitigação a sua disposição, ou seja, se esta transferência se traduz em Valor Acrescido para o projecto.

- ✓ Ao definir os serviços, o estado deverá ter em mente que a fornecimento do serviço deve ser passível de se medir, factor essencial para elaborar uma adequada estrutura de pagamentos. Deve ainda ter em mente que a qualidade e quantidade do serviço deve ser susceptível de se medir e comparável com Indicadores de Performance.
- ✓ Na adopção de uma posição face ao risco, o sector público deve manter uma postura minimamente flexível, conduzindo uma análise rigorosa dos riscos envolvidos em cada projecto.
- ✓ A avaliação dos riscos irá auxiliar o sector público a estabelecer o tipo e quantidade de riscos que procura transferir para o sector privado, dando origem a um registo inicial de partilha de riscos que será comunicada durante a fase de concurso.
- ✓ Independentemente do tipo de projecto, existem riscos que não podem ser controlados, por exemplo os riscos de força maior, aumento das taxas, mudanças do ambiente empresarial. Nestes casos, o sector público poderá decidir adoptar uma posição de partilha dos efeitos com o seu parceiro.
- ✓ Fruto da sua mutação constante, em algumas situações, os riscos poderão se traduzir em mais valias para o projecto, aumentando a rentabilidade deste. Por conseguinte, devem ficar previstos no contrato mecanismos de partilha e gestão destas mais valias caso o risco se materialize.
- ✓ A comparação entre o PSC e o valor da PPP não deve ser vista como um teste de passagem ou falha. Ao invés, qualquer proposta de PPP deve ser sujeita a análises de sensibilidade para se avaliar se as suposições, por exemplo, diferentes formas de partilha de riscos, alteram a avaliação do Valor Acrescido.
- ✓ No caso das PPP, a mitigação dos riscos tem o seu início no momento em que o âmbito do projecto é definido, por exemplo, a redução da complexidade do projecto poderá auxiliar a reduzir riscos e custos.
- ✓ A par da elaboração de uma política nacional de PPP, é igualmente importante o estabelecimento de centros de excelência em PPP, visando-se a partilha de informação, criação de directivas, manuais de boas práticas e prestação de auxílio durante o ciclo de vida do projecto. A existência destas estruturas poderá auxiliar na identificação dos riscos do projecto, correcto estabelecimento de medidas de mitigação, e de certa forma, reduzir o nível de incerteza uma vez que confere confiança e segurança ao sector público, baseada na experiência acumulada noutros projectos.
- ✓ Uma correcta estruturação e gestão do contrato, simplificar o âmbito do projecto poderá auxiliar a prevenir a tomada não intencional de riscos por parte do sector público, em especial daqueles que foram transferidos para o sector privado em troca de um prémio.
- ✓ Devido às responsabilidades que o sector público tem para com os seus cidadãos, e porque nenhum projecto se encontra isento do risco de falência ou interrupção dos seus serviços, é no melhor interesse do sector público a preparação de um plano de contingência. Este plano de

contingência deve prever medidas que permitam enfrentar a eventual interrupção dos serviços, ou a possibilidade do projecto de tornar inviável, ou qualquer situação que o SPV se veja incapaz de resolver efectivamente. Este plano deve expandir-se para além das provisões contratuais, considerando as opções do sector público após sua intervenção ou terminação do contrato, bem como as estratégias para lidar com eventos de força maior que o parceiro privado seja incapaz de resolver.

- ✓ O processo de Monitorização e Controlo dos Riscos ser melhorado se os membros da equipa que gestão do contrato se encontrarem envolvidos durante o processo de concurso, permitindo-lhes um melhor entendimento da filosofia que serviu de base a partilha de riscos, bem como aumentando a sua familiarização com riscos individuais Este processo pode ainda incluir uma base de dados com lições aprendidas e modelos de gestão de risco que possam ser utilizados em benefício de projectos futuros.
- ✓ O processo de controlo e revisão dos riscos não deve ser visto apenas como uma forma de avaliar a performance passada, mas como uma oportunidade de incorporação considerações que possam afectar o projecto no futuro, e desenvolver estratégias para melhorar a gestão dos riscos em conformidade com as circunstâncias.

4

Monitorização

“Eu mantenho seis serventes honestos, eles ensinaram-me tudo o que sei; seus nomes são o quê, porquê, quando, como, onde e quem.”

Rudyard Kipling

Dependendo do modelo utilizado, as PPP são caracterizadas por uma relação de longo termo entre o sector público e o sector privado em que este último se compromete a entregar e manter infraestruturas novas ou reabilitadas que serão utilizadas, pelo sector público ou pelo parceiro privado, para fornecer um serviço. Nestas circunstâncias, de acordo com FMG, (2006), a equipa de gestão do projecto do sector público assume uma posição de monitorização da entrega do projecto de acordo com o contrato, realizando revisões regulares e medições da performance, para assegurar que nenhum aspecto do contrato é comprometido. No contexto de uma PPP, o contrato assume um papel especial alinhando os interesses de ambas as partes com o sucesso do projecto. Entre outros aspectos, o contrato deve traduzir os objectivos do sector público materializados na correcta especificação do âmbito do projecto e na indispensabilidade do serviço. Deve também traduzir uma partilha de riscos eficaz entre ambos os parceiros transmitindo fortes incentivos ao sector privado para atingir os níveis de performance necessários à obtenção de Valor Acrescido para o sector público e, finalmente, especificar os níveis de performance e qualidade do serviço bem como, a forma como estes serão monitorizados e avaliados durante o ciclo de vida do projecto e as penalizações em caso de incumprimento. Destes aspectos, a análise de riscos e sua partilha entre ambos os parceiros foi já abordada no contexto desta tese. O presente capítulo ocupar-se-á dos critérios de monitorização. Este trata-se de um assunto complexo face à variedade de projectos que podem ser realizados sob a forma de PPP, e como tal apenas os aspectos essenciais e de carácter mais geral serão abordados neste capítulo. O contrato trata-se de um assunto incontornável face ao papel que desempenha na integração dos três aspectos referidos e, como tal, será alvo de destaque neste capítulo.

4.1. O CONTRATO

Tal como foi referido, o contrato entre ambos os parceiros, público e privado, assume um papel preponderante no contexto de uma PPP e por conseguinte trata-se de um assunto incontornável. Nos parágrafos seguintes será efectuada uma breve resenha acerca deste tópico com particular ênfase no mecanismo de pagamentos e critérios de monitorização, uma vez que a análise de riscos foi já abordada no capítulo precedente. De acordo com FMG, (2006), o contrato deve ser preparado durante as fases iniciais do projecto, devendo constar da documentação submetida a concurso. Este é

finalizado após a fase negocial com o candidato seleccionado para se tornar no parceiro privado do sector público. É através do contrato que se definem os seguintes aspectos:

- ✓ Requisitos pretendidos, por exemplo um edifício, e qualquer restrição dentro da qual estes requisitos devem ser atingidos, por exemplo, tempo, questões ambientais;
- ✓ Informação a ser fornecida ao sector público durante a fase de projecto e de construção;
- ✓ Procedimentos para a fase de testes e inicio da fase de operação;
- ✓ Consequências de atraso no inicio do fornecimento dos serviços;
- ✓ Estrutura de monitorização da performance para permitir ao sector público avaliar o fornecimento do serviço. Este é um aspecto que necessita uma ligação com o regime de pagamentos para assegurar ao sector público que o projecto decorre conforme o previsto;
- ✓ Mecanismo de pagamentos e preços, o que constitui a ferramenta principal para impor a partilha dos riscos, em particular os riscos assumidos pelo sector privado;
- ✓ Procedimentos para se proceder à alteração dos requisitos do serviço;
- ✓ Medidas e procedimentos a ter em consideração no caso de falência ou terminação, incluindo os direitos de intervenção do sector público;
- ✓ Procedimentos e medidas a ter lugar aquando da conclusão do contrato.

Como se observa, o contrato materializa os objectivos do sector público devendo definir, entre outros aspectos, uma estrutura de monitorização da performance e um mecanismo de pagamentos e preços. Embora não seja claramente expresso na listagem acima, a partilha de riscos estabelecida é igualmente parte do contrato, conforme referido no capítulo anterior. Como se observará adiante neste capítulo, o mecanismo de pagamentos e preços assume dentro do contrato um papel preponderante como forma de pressionar o sector privado a atingir os objectivos de performance estabelecidos e a gerir correctamente os riscos que assumiu. O contrato pode ser visto como o resultado final do trabalho realizado pelo sector público nas fases precedentes ao concurso, e como tal, de acordo com FMG, (2006), deve assegurar que:

- ✓ Todos os riscos retidos ou partilhados pelo sector público são claramente identificados como tal no contrato;
- ✓ O serviço, expresso na forma de resultados, é passível de ser medido e comparado com Indicadores de Performance¹;
- ✓ O mecanismo de pagamentos apoia a estratégia de partilha de riscos, compensando se os níveis de performance forem bons e abatendo ao pagamento se o nível de performance for baixo.

Existem outros aspectos essenciais para a obtenção de Valor Acrescido numa PPP que devem ser tidos em consideração aquando da elaboração do contrato. Alguns destes aspectos dizem respeito à posse e acesso ao local da obra, flexibilidade do contrato para se adaptar a possíveis variações que possam surgir, serviços a incluir no contrato e data de inicio da sua prestação, eventos de força maior ou que necessitem intervenção, seguros, falência, terminação do contrato, compensações, resolução de

¹ Os Indicadores de Performance são vulgarmente conhecidos pela sua designação inglesa K.P.I., Key Performance Indicators.

disputas, garantias, alterações de regime legal, variações dos preços, re-financiamento, entre outros que são largamente abordados em manuais da especialidade tal como HM Treasury, (2007) e FMG, (2006).

Importa ainda referir que, citando FMG, (2006), “*até o mais robusto dos contratos poderá não atingir os objectivos se não for apoiado por uma gestão de contrato efectiva no decorrer do ciclo de vida do projecto*”. A característica de cooperação entre ambos os sectores deve ser vista como essencial na gestão do contrato, devendo ambas as partes estar preparadas para resolver de forma eficiente qualquer assunto que possa surgir no decorrer do projecto. Sob este ponto de vista, de acordo com FMG, (2006), uma boa parceria deve incluir os seguintes factores:

- ✓ Bom fluxo de informação entre o sector público e o sector privado;
- ✓ Assegurar que ambas as partes possuem mútuo conhecimento das suas responsabilidades, capacidades e expectativas;
- ✓ O sector público e o sector privado estabelecem um mecanismo claro para lidar com as queixas dos utilizadores. Um mecanismo de queixas deve ser estabelecido consultando-se os utilizadores, devendo estes estar cientes de como o mecanismo de opera;
- ✓ Assegurar que os níveis de performance do fornecedor do serviço são atingidos através da monitorização regular e formal;
- ✓ Ter cláusulas contratuais para lidar com a falta de performance do sector privado, resolução de disputas, terminação e outros elementos e processos essenciais.

De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), a gestão do contrato pode ser definida como o processo realizado para manter a integridade do projecto e, assegurar que todas as funções e responsabilidades contratualmente demarcadas são inteiramente compreendidas e executadas de acordo com as normas do contrato. Face a sua importância no contexto de uma PPP, a gestão do contrato deve ser revista regularmente para assegurar a sua actualização e efectividade para atingir os objectivos estabelecidos, face a natureza dinâmica de um projecto e contrato de longo termo. Nas secções seguintes abordam-se os mecanismos de pagamentos e a monitorização da performance.

4.2. MECANISMOS DE PAGAMENTO

A importância da definição de um mecanismo de pagamento robusto como forma de se estabelecer o grau necessário de partilha de riscos do projecto e incentivar a performance do parceiro privado foi sumariamente abordada no capítulo precedente subordinado à análise de riscos. Essa abordagem apresentou alguns dos mecanismos que devem estar presentes na estrutura de pagamentos como forma de motivar o sector privado a atingir os objectivos do projecto. Este tema será abordado mais amplamente nesta secção, salientando-se o seu impacto na monitorização da performance do serviço ao longo do ciclo de vida do projecto.

O facto de a contratação de um serviço estar no cerne de uma PPP foi já referido várias vezes no decorrer desta tese. Assim, de forma análoga, o mecanismo de pagamentos deve encontrar-se no âmago do contrato. De acordo com HM Treasury, (2007), é este que coloca ênfase no aspecto financeiro da partilha de riscos e da responsabilidade entre ambos os parceiros. Determina os pagamentos que o sector público deverá fazer ao sector privado e estabelece incentivos para que o sector privado forneça o serviço requerido de forma a originar Valor Acrescido para o projecto. Na maioria dos casos a disponibilidade do serviço e a sua performance serão os elementos essenciais a ter em conta na elaboração do mecanismo de pagamentos, sendo igualmente importante considerar os

requisitos futuros, nomeadamente a procura do serviço, sendo essencial para o projecto que os níveis de procura se verifiquem dentro do previsto ao longo da duração do contrato, podendo níveis inferiores aos previstos causar a falência do projecto. Obviamente, o mecanismo de pagamentos poderá variar conforme as particularidades de cada projecto, sendo difícil ir para além da especificação das suas características típicas ou até mesmo estabelecer modelos base aplicáveis a generalidade dos casos.

4.2.1. CARACTERÍSTICAS DO MECANISMO DE PAGAMENTOS

Citando Partnerships Victoria, (2005), o pagamento deve ser baseado no fornecimento do serviço contratado ao parceiro privado de acordo com as normas e especificações acordadas, por exemplo Indicadores de Performance, e não no nível de utilização do serviço pelo sector público. O pagamento deve ser abatido na medida em que o serviço não se encontre a ser fornecido de acordo com as especificações. Assim, e de acordo com HM Treasury, (2007), o mecanismo de pagamentos deve possuir as seguintes características:

- ✓ Nenhum pagamento deve ser feito até o serviço contratado se encontrar disponível;
- ✓ Deve existir um único Preço Unitário para o serviço, sendo que este não deve ser composto por elementos distintos e independentes referentes à disponibilidade e performance;
- ✓ O nível de pagamento deve encontrar-se ligado ao nível de serviço prestado. Para um mecanismo de pagamentos baseado na disponibilidade e sobreposto por deduções referentes à performance, será necessário interligar o pagamento tanto à disponibilidade como à qualidade do serviço;
- ✓ O Preço Unitário nunca deve ser pago antes do período a que se refere;
- ✓ O mecanismo de pagamentos deve ser ajustado à performance abaixo dos níveis especificados, devendo as deduções reflectir a severidade das falhas. A não prestação do serviço deve conduzir ao não pagamento, embora a proporcionalidade seja importante e como tal uma falha menor deve causar uma dedução menor, excepto no caso de falhas persistentes onde os mecanismos apropriados podem aumentar o nível de dedução;
- ✓ O mecanismo não deve apenas incentivar o parceiro privado a corrigir as falhas no serviço, mas deve também ter em conta a importância que a falha do serviço tem para o sector público;
- ✓ Deve ser atingido um balanço entre as variáveis do mecanismo de pagamentos, tal como a avaliação inicial das deduções por falhas, períodos de resposta e rectificação e o mecanismo para ajustar as deduções de falhas sistemáticas ao longo de um determinado período de tempo;
- ✓ A performance e o regime de pagamento não devem ser compostos por sub-elementos relacionados com o fornecimento de entradas, por exemplo, conclusão das fases de construção, custo dos materiais ou mão-de-obra. Por outro lado, devem ser baseados nas saídas, por exemplo, disponibilidade das instalações ou níveis de qualidade do serviço;
- ✓ O mecanismo de pagamentos não deve conter elementos fixos que o parceiro privado receba independentemente da performance, por exemplo, que cobram as obrigações financeiras do parceiro privado.

A importância do mecanismo de pagamentos no contexto de uma PPP é notório e como tal deve ser cuidadosamente elaborado, baseado em informação precisa e de boa qualidade, sendo recomendável o envolvimento de especialistas sempre que se verifique inexperiência por parte do sector público. Face à importância que este mecanismo assume no contexto contratual entre ambas entidades como forma de incentivar o parceiro privado a cumprir com as suas responsabilidades, torna-se essencial que seja apropriadamente aplicado na prática. O sector público deve impor deduções aos pagamentos sempre que se verifique tal necessidade tal como previsto no contrato e sempre de forma justa. Os riscos de uma inadequada aplicação do mecanismo de pagamentos são óbvios, indo desde quebra na performance do serviço, até disputas entre ambas as partes.

Por conseguinte, de acordo com HM Treasury, (2007), ao estruturar o mecanismo de pagamentos, o sector público deve ter em conta os seguintes princípios:

- ✓ Onde o mecanismo de pagamentos mede tanto a disponibilidade como a performance do serviço, a distinção entre os pontos a ser incluídos na definição de disponibilidade e aqueles a ser integrados no âmbito do sistema de monitorização da performance do serviço é essencial. Nos casos em que exista uma sobreposição, poderá ser apropriado que ambos os itens figurem tanto na definição da disponibilidade como no sistema de monitorização da performance, desde que esta situação seja clara e se evite a sua duplicação.
- ✓ O mecanismo pode envolver deduções monetárias directas por falhas, quer em termos de indisponibilidade, baixa performance, ou outros termos apropriados ao mecanismo de um projecto específico. Pode ainda envolver um sistema de duas fases onde uma falha conduz antes de mais a pontos que posteriormente conduzem a deduções monetárias.
- ✓ O pagamento de um dado período pode ser estruturado como começando do zero com o pagamento a aumentar em função da disponibilidade e da performance do serviço. Ou, poderá ir aumentando de acordo com a disponibilidade e sujeito a deduções como consequência de baixa performance. Pode ainda existir um Preço Base sujeito a deduções por indisponibilidade e baixa performance.
- ✓ Em regra, um mecanismo de pagamentos deve procurar “*medir mesmos mas medir bem*”, de forma antagónica a um sistema demasiado elaborado e difícil de operar.
- ✓ O mecanismo deve concentrar-se em medir saídas ou resultados e não entradas no processo.
- ✓ O sector público deverá começar por elaborar o mecanismo de pagamentos assegurando que para cada área particular, ou falha no serviço, existe uma potencial dedução apropriada. O modelo deve então ser revisto considerando os efeitos acumulativos de todos os tipos de deduções. Caso se verifique excessivo em termos de deduções poderá encorajar a atribuição de valores excessivos em troca do risco e reservas por parte dos concorrentes. De forma oposta, se for pouco significativo poderá não se traduzir em incentivo suficiente para o parceiro privado rectificar as falhas identificadas.

Ao elaborar o mecanismo de pagamentos é essencial que o sector público tenha em mente o Valor Acrescido e o incentivo efectivo que este poderá trazer para o projecto e parceiro privado respectivamente. Este deve conter, em conjunto com o contrato, incentivos suficientes para motivar o parceiro privado a corrigir eventuais falhas ou falência do projecto.

4.2.2. CALIBRAÇÃO DO MECANISMO DE PAGAMENTOS

Uma listagem não exaustiva dos mecanismos de pagamentos que podem ser utilizados numa PPP foi já apresentada no capítulo precedente. Em relação a este tópico, resta apenas referir a importância da calibração do mecanismo de pagamentos. De acordo com HM Treasury, (2007), o processo de calibração diz respeito a um amplo número de detalhes envolvidos na atribuição de valores numéricos às várias partes do mecanismo de pagamentos. Este assunto deverá ser abordado pelo sector público tendo em mente o impacto que pode ter durante a fase de concurso. Uma abordagem demasiado rígida durante as negociações poderá reduzir âmbito para a inovação dos concorrentes e consequentemente reduzir o potencial para se atingir Valor Acrescido.

De acordo com HM Treasury, (2007), as seguintes variáveis do mecanismo de pagamentos das quais dependem o nível de transferência de risco devem ser tidas em consideração aquando da calibração do mecanismo:

- ✓ As definições de disponibilidade e níveis de performance;
- ✓ Períodos de resposta e rectificação, por exemplo qual a rapidez com que os problemas devem ser resolvidos;
- ✓ O âmbito para o parceiro privado fornecer temporariamente serviços alternativos ou em localizações alternativas em vez de se lhe aplicarem deduções. Esta possibilidade dará maior flexibilidade ao parceiro privado para evitar deduções ou permitir que instalações indisponíveis continuem a ser utilizadas;
- ✓ Níveis ou quantidade de deduções a ser aplicadas no caso de indisponibilidade e baixa performance;
- ✓ Mecanismos para lidar com falhas repetitivas e dispersas;
- ✓ Níveis máximos das deduções por baixa performance.

O processo de calibração do mecanismo de pagamentos deve considerar e avaliar estas variáveis, almejando a obtenção de um mecanismo balanceado, adequado ao projecto e justo, de forma a maximizar o Valor Acrescido para o projecto. HM Treasury, (2007), sugere que a metodologia de calibração deve considerar os seguintes assuntos:

- ✓ O nível de deduções deve ser considerado em função da importância do serviço para o sector público, por exemplo, deduções elevadas para a indisponibilidade de partes do serviço. É igualmente importante fornecer incentivos ao sector privado, por exemplo no caso de falhas cuja resolução possa ser onerosa e como tal necessite de um forte incentivo.
- ✓ O sector público deve determinar qual o nível de performance necessário, devendo este servir de base de referencia dando lugar ao pagamento se for atingido 100% ou o seu limiar.
- ✓ O sector público deve procurar melhorar o seu entendimento acerca de como o sistema proposto poderá funcionar. Para tal poderá ter em consideração um número limitado de cenários potenciais específicos para a construção de modelos mais complexos ou simulações Monte Carlo. O modelo de calibração pode ser utilizado para sugerir qual o nível de deduções que pode resultar para uma determinada especificação ou mecanismo de pagamento, dando um relance acerca dos possíveis incentivos económicos a que estes podem dar origem. O entendimento do nível de contingência incluído no preço do parceiro privado poderá igualmente auxiliar o sector público a compreender como o sistema proposto poderá funcionar.

Esta é uma tarefa importante, podendo ser útil recorrer a informação disponível de projectos anteriores semelhantes, bem como, utilizar informação histórica de serviços semelhantes que sejam operados pelo próprio sector público.

HM Treasury, (2007), sugere ainda que em função da possibilidade de falência do parceiro privado, aquando do processo de calibração torna-se importante incluir algumas medidas que sirvam de percussor a uma possível falência, nomeadamente:

- ✓ Notificações de alerta ao parceiro privado;
- ✓ Aumento da quantidade de monitorização da performance;
- ✓ O requisito para que o parceiro privado produza um plano de contingência;
- ✓ Substituição dos sub-empregados;
- ✓ Falência do parceiro privado, sendo que a terminação do contrato continua à descrição do sector público.

Estas medidas podem ser utilizadas em conjunto ou separadamente consoante as necessidades do projecto. Podem ainda estar relacionadas com um aumento da quantidade do montante das deduções ou outros elementos do mecanismo de pagamentos como forma de incentivar o parceiro privado a resolução da situação.

O mecanismo de pagamentos assume dentro do contrato um papel preponderante para assegurar o cumprimento dos níveis de performance e disponibilidade do serviço previstos. A atitude do sector público na preparação do contrato e deste mecanismo é essencial para maximizar o Valor Acrescido do projecto e será abordada na secção seguinte.

4.3. ATITUDE DO SECTOR PÚBLICO

O sector público assume um papel preponderante na preparação do contrato e elaboração do mecanismo de pagamentos. A sua atitude durante a preparação destes itens é essencial para a maximização do Valor Acrescido do projecto e como tal será abordada nesta secção. O sector público deve possuir um claro entendimento do seu papel na PPP de forma a evitar tomar riscos desnecessariamente ou até mesmo riscos que se encontra a pagar ao seu parceiro privado para aceitar e gerir. Em suma, o sector público deve manter uma posição de aprovação ou monitorização do progresso do seu parceiro privado.

HM Treasury, (2007), apresenta três níveis distintos nos quais o sector público deve tomar posições ou atitudes particulares, nomeadamente, antes da assinatura do contrato, após assinatura do contrato e antes do início do fornecimento do serviço e aquando da aceitação e início do serviço.

4.3.1. ANTES DA ASSINATURA DO CONTRATO

A postura do sector público antes de assinar o contrato com o parceiro privado preferido deve ser uma de definir requisitos tendo em conta os seus objectivos e deveres, certificando-se de que se encontra confiante de que o parceiro escolhido tem capacidade suficiente para concretizar o projecto com o Valor Acrescido esperado. A postura a tomar pelo sector público durante esta fase foi já abordada de forma alargada em capítulos anteriores, especificando-se a análise de riscos entre outros aspectos. HM Treasury, (2007), sugere sucintamente que a atitude do sector público durante este período deve incluir:

- ✓ Definição dos requisitos esperados e qualquer restrição que possa influenciar o seu resultado final;
- ✓ Rever as propostas dos concorrentes privados para atingirem os objectivos estabelecidos em termos de abordagem, métodos, recursos, duração, gestão e organização, incluindo projecto, procedimentos de manutenção e operação e metodologias propostas;
- ✓ Negociar e acordar com o parceiro privado todos os termos contratuais, incluindo os procedimentos a ter lugar no caso de uma das partes propor e implementar mudanças do serviço, as consequências da falha em atingir as metas estabelecidas para início do fornecimento do serviço e o procedimento para aceitar o início da prestação do serviço.

O sector público necessita tomar particular atenção durante esta fase para não retomar riscos que se encontra a pagar ao parceiro privado. Ao contrário das formas mais tradicionais de empreitada, numa PPP, em regra o parceiro privado é encarregue de gerir os riscos associados ao projecto, construção e operação, não cabendo ao sector público confirmar a adequação da proposta face aos objectivos estabelecidos.

4.3.2. APÓS ASSINATURA DO CONTRACTO E ANTES DO INÍCIO DO FORNECIMENTO DO SERVIÇO

De acordo com HM Treasury, (2007), durante esta fase a postura do sector público deverá consistir na monitorização ou aprovação do progresso do parceiro privado, certificando-se de que as metas estabelecidas contratualmente se encontram a ser atingidas e impondo as deduções monetárias acordadas conforme necessário. Deve ainda certificar-se de que o nível de transferência de risco acordado se encontra a ser cumprido de acordo com o previsto. A sua atitude deve incluir:

- ✓ Rever e comentar o projecto, procedimentos de manutenção e operação, e métodos propostos pelo parceiro privado à medida que estes se vão materializando;
- ✓ Presenciar e observar os testes de equipamentos que se encontrem a ser desenvolvidos;
- ✓ Administrar o processo acordado para tanto o parceiro privado como o sector público proporem e implementarem mudanças aos requisitos acordados, restrições ou propostas do parceiro privado;
- ✓ Seguir o procedimento acordado através do qual o parceiro privado demonstra que o início do serviço pode ser aceite;
- ✓ Seguir o procedimento acordado no caso de se verificar uma falha em atingir a data prevista para início do serviço e acordar com o parceiro privado as medidas a serem tomadas e consequências financeiras;
- ✓ Realizar auditorias às actividades do parceiro privado de acordo com um regime de gestão de qualidade aceitável.

Poderá dizer-se que a monitorização da performance do parceiro privado tem o seu início nesta fase. Nesta fase torna-se essencial acompanhar o progresso do projecto e o cumprimento das datas chave estabelecidas contratualmente bem como, gerir qualquer variação ao projecto que se verifique necessária. O zénite é atingido quando o parceiro privado pede a aceitação e autorização do sector público para dar início ao fornecimento do serviço.

4.3.3. ACEITAÇÃO E INÍCIO DO FORNECIMENTO DO SERVIÇO

Esta fase tem o seu princípio quando o parceiro privado produz o pedido de aceitação e início do serviço ao sector público. Face à importância que o projecto assume para o sector público, o parceiro privado deve encontrar-se contratualmente comprometido a demonstrar que a infraestrutura será capaz de atingir as especificações do projecto. HM Treasury, (2007), sugere que o método para tal irá depender do tipo de projecto e poderá traduzir-se em:

- ✓ Inspeção completa de todos os bens construídos ou desenvolvidos com demonstração das suas principais características e serviços;
- ✓ Completação de testes de aceitação para os novos serviços, variando conforme o caso;
- ✓ Outros testes de performance ou inspeções.

De acordo com HM Treasury, (2007), a forma como a aceitação do serviço deve ser realizada, demonstrações, testes e inspeções a realizar, a sua forma, quantidade e data, consequências da falha destas, entre outros assuntos deve ser definida e acordada contratualmente com o parceiro privado. É importante que o sector público na altura de aceitação do serviço evite emitir uma aprovação dos meios de fornecimento do serviço. Este deve em contrapartida basear a sua aceitação, na medida do possível, nos resultados dos testes e inspeções levadas a cabo pelo parceiro privado e na satisfação deste face aos resultados. Ao não emitir uma aprovação e ao encarregar o parceiro privada da realização dos testes e inspeções necessárias e avaliação dos resultados destes, o sector público estará a manter a sua posição de cliente do serviço evitando retomar riscos que cabem ao parceiro privado gerir e reter. Assim, se o parceiro privado demonstrar a sua satisfação com o resultado desta fase de testes e inspeções, o sector público deverá dar a sua aceitação do início da prestação dos serviços contratados.

Como se pode observar, a monitorização do projecto tem o seu início com a assinatura do contrato. Nesta fase e até início da prestação do serviço, o sector público assume uma postura de monitorização da performance do seu parceiro privado, certificando-se de o projecto decorre como previsto e gerindo a relação entre ambos caso se verifique alguma alteração. Com a aceitação do serviço e seu início, o sector público verá a sua tarefa de monitorização alargar o seu âmbito à disponibilidade do serviço e performance da prestação deste. Este processo de monitorização deve ser cuidadosamente estudado e acordado contratualmente com o parceiro privado de forma a evitar conflitos e mantendo o nível de flexibilidade necessário para incluir possíveis alterações ao projecto.

4.4. CRITÉRIOS DE MONITORIZAÇÃO

De acordo com HM Treasury, (2007), a especificação de requisitos relativamente simples tal como aquecimento ou iluminação pode ser difícil e sujeita a disputas após assinatura do contrato. O nível de detalhe apropriado a incluir no contrato deve reflectir considerações práticas e claras, sendo que o sector público deve considerar estes assuntos cuidadosamente para todos os elementos do mecanismo de pagamentos. Em alguns projectos podem existir aspectos qualitativos da performance difíceis de medir objectivamente embora sejam importantes para o utilizador final do serviço, tal como a qualidade dos serviços alimentares ou a cooperação dos funcionários. Em regra, a qualidade do serviço num esquema complexo como um hospital ou escola não pode ser totalmente reduzido a um conjunto prático de critérios de disponibilidade e performance. A preparação dos critérios de monitorização é, como se pode observar, um assunto complexo mesmo tratando-se de um projecto simples. Estes critérios variam de acordo com as particularidades de cada projecto face aos objectivos do sector público sendo que a experiência deste em lidar com este assunto será essencial para o efeito. Nas

secções seguintes dá-se destaque ao estabelecimento de critérios de monitorização tendo por base os manuais técnicos de agências experimentadas na realização de PPP.

4.4.1. GENERALIDADES

A monitorização é um mecanismo que permite a operação efectiva do mecanismo de pagamentos e a gestão do contrato, como tal deve ser elaborado especialmente em função dos requisitos destes. De acordo com HM Treasury, (2007), a monitorização envolve a recolha e avaliação de informação objectiva, quantificável e acordada com o parceiro privado. A informação recolhida deve estar directamente relacionada como a performance e indisponibilidade e com as penalizações financeiras a estes associados. Esta deve ocorrer a três níveis:

- ✓ Uma monitorização sistemática por parte do parceiro privado utilizando um sistema de gestão da qualidade apropriado para medir a performance e disponibilidade;
- ✓ O sector público deverá rever o sistema de gestão da qualidade do parceiro privado utilizando testes planeados e de forma aleatória, com capacidade para aumentar a monitorização em caso de baixa performance ou falhas repetidas;
- ✓ A capacidade dos utentes reportarem falhas.

Alguma da informação necessária ao processo de informação só poderá ser recolhida com o auxílio do parceiro privado, daí que a inclusão neste esforço de cooperação de todos os interessados, parceiro privado, sector público e utentes poderá consistir numa vantagem. A inclusão dos utentes no esforço de monitorização poderá auxiliar a identificação de falhas que muitas vezes passam despercebidas ao sector público, tal como a adequação da solução face aos objectivos iniciais. De forma a evitar conflitos de interesses e pressão excessiva por parte do sector público, cada uma das partes, parceiro privado e sector público, deverá suportar os custos associados as suas tarefas de monitorização. De igual forma será plausível que o parceiro privado suporte os custos associados ao aumento de monitorização devido a falhas ou baixa performance. Tal como foi já referido, a forma como este processo irá decorrer deve ser acordado com o parceiro privado e previsto contratualmente.

De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), a monitorização do estado de saúde do projecto deve ser realizada como parte integral do sistema de gestão do contrato. Essencialmente, a monitorização é uma actividade contínua que fornece informação ao processo de avaliação, o qual decorre durante a etapa de revisão e dá origem a uma série de medidas de controlo. Estas medidas, no contexto específico de uma PPP, podem incluir:

- ✓ Diminuição dos pagamentos, abatimentos por baixa performance;
- ✓ Aumento da monitorização e requisitos de reportar;
- ✓ Mudanças da gestão;
- ✓ Planos de contingência para assegurar a continuidade do serviço e potencial intervenção do sector público de acordo com o contrato;
- ✓ Dar início a cenários de falência e tomada das medidas previstas no contrato pelo sector público.

Assim sendo, de acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), além da monitorização da performance do serviço e sua disponibilidade, é igualmente essencial que o sector público tenha acesso a informação que lhe permita avaliar:

1. A viabilidade do negócio, medido em termos de:

- Performance global;
- Gestão dos fluxos de rendimentos;
- Riscos;

2. Qualidade do projecto, medida em termos de:

- Saúde organizacional;
- Performance do serviço.

Embora até ao momento tenha sido prestada maior ênfase à monitorização da performance do serviço e da sua disponibilidade como forma de efectivar o mecanismo de pagamentos e motivar o parceiro privado a cumprir o contrato, é igualmente importante para o sector público monitorizar os aspectos referidos por Grimsey, D., Lewis, M. (2004), principalmente quando este retém uma participação no SPV. Na listagem de Grimsey, D., Lewis, M. (2004), a distinção entre performance do serviço e disponibilidade do serviço não é evidente, contudo pelos aspectos já referidos esta é essencial. Nas secções seguintes será dada particular realce à performance do serviço e sua disponibilidade, seguindo-se uma abordagem sucinta dos restantes aspectos.

4.4.2. DISPONIBILIDADE DO SERVIÇO

Uma vez que o fornecimento do serviço é a essência de uma PPP, a disponibilidade deste é um assunto prioritário para o sector público. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), uma falha do SPV em disponibilizar o serviço irá afectar o cerne do projecto, especialmente quando o mecanismo de pagamentos é baseado na disponibilidade e não na utilização. A disponibilidade do serviço é essencial em projectos de acomodação, como por exemplo, tribunais, prisões, hospitais, entre outros. Neste tipo de projectos o contrato deve definir claramente o que é entendido por disponibilidade e indisponibilidade do serviço. Face à importância que estas definições assumem para assegurar a continuidade dos pagamentos, elas são igualmente importantes para ambos os parceiros, público e privado. De acordo com HM Treasury, (2007), elas devem incluir as condições a serem atingidas para que o serviço se considere como disponível, devendo concentrar-se nas funções essenciais deste e consistindo de critérios objectivos e passíveis de serem medidos, para que o conceito de satisfação destes critérios seja claro para ambas as partes. Esta definição poderá incluir serviços como a disponibilidade de um espaço ou cama, no caso de um hospital, mas também serviços *soft*, tal como *catering*, e fornecimento de refeições, aspectos essenciais num hospital ou prisão. A definição do que pode ser considerado disponibilidade ou indisponibilidade do serviço variará conforme o projecto e o sector, sendo em muitos casos, difícil de estabelecer. Tal é o caso de alguns aspectos como os níveis apropriados de iluminação, aquecimento e acesso num projecto de acomodação ou o funcionamento de um determinado equipamento. De forma geral, de acordo com HM Treasury, (2007), a medição da indisponibilidade do serviço deve ser feita da forma mais simples possível para evitar definições complexas e custos excessivos de monitorização, sendo que a forma de medir irá depender da natureza individual do projecto, o período em que o serviço tem de ser prestado e os períodos de rectificação permitidos. HM Treasury, (2007), apresenta os seguintes períodos como exemplos de situações que podem activar a indisponibilidade do serviço:

- ✓ Para serviços críticos, menos de uma hora;
- ✓ O resultante de um período de 12 horas ou 24 horas, medido em dias ou meios-dias;

- ✓ O resultante de um período de trabalho normal, por exemplo entre as 8 horas e as 18 horas. Indisponibilidade fora deste período normalmente não afectará o pagamento.

HM Treasury, (2007), refere ainda que a indisponibilidade ocorre quando os critérios estabelecidos relevantes para a disponibilidade do serviço não são atingidos. Tal como referido, estes devem ser elaborados especificamente para cada projecto, podendo referir-se como exemplos num projecto de acomodação os seguintes critérios:

- ✓ Não fornecimento do nível de acesso especificado;
- ✓ Não fornecimento de condições físicas e ambientais especificadas;
- ✓ Falha no fornecimento de energia, gás, electricidade, água, ou outros serviços ou utilidades;
- ✓ Não fornecimento do nível de temperatura ambiente especificado;
- ✓ Não fornecimento do nível de iluminação especificado;
- ✓ Não fornecimento de infraestruturas de comunicação inteiramente funcionais e serviços de informação;
- ✓ Não cumprimento com a lei aplicável que implica, afecta, ou diz respeito a áreas do serviço relevantes;
- ✓ Ameaças específicas à segurança e saúde dos utentes ou pessoas com acesso, incluindo falha em fornecer detecção de incêndios ou sistemas de alarmes;
- ✓ Falha em cumprir com outros factores especificados que possam colocar em risco as operações.

Após estabelecida e acordada entre ambas as partes qual será a definição de disponibilidade e indisponibilidade do serviço, quais as funções a incluir e os critérios a ser medidos, torna-se necessário definir a estrutura do mecanismo de pagamentos em função do peso de cada uma das componentes ou áreas do projecto face à importância que assumem no contexto global do serviço, os períodos de rectificação da indisponibilidade, e quando se considera que o serviço foi restaurado, bem como o planeamento da manutenção.

O pagamento do serviço irá depender da disponibilidade deste e pode variar conforme o tipo de projecto. No caso de um hospital, o pagamento poderá depender do número de camas disponível, ou unidades, sendo que os critérios de disponibilidade acordados são aplicados a cada unidade como forma de determinar se esta se encontra ou não disponível. Desta forma o pagamento unitário irá variar conforme a quantidade de unidades disponíveis. Quando o pagamento é realizado com base na quantidade de unidades disponíveis, poderá ser útil dividir o serviço em áreas distintas, em que cada uma terá consequências financeiras distintas face à importância que assume na prestação do serviço. De acordo com HM Treasury, (2007), no caso de um hospital, a acomodação é geralmente dividida em três áreas, a mais importante inclui instalações de emergência e acidente e espaços para os pacientes incluindo, casas de banho, salas de operação e cuidados intensivos. A área de importância média inclui zonas de espera e apoio clínico tal como farmácias, fisioterapia e quimioterapia. As áreas de menor importância podem incluir escritórios e instalações de educação.

Em alguns projectos poderá ser incluído no contrato um período de rectificação do serviço durante o qual o parceiro privado deverá rectificar os problemas identificados sem dar origem a um período de indisponibilidade e consequências financeiras daí resultantes. HM Treasury, (2007), sugere que a duração deste período deverá depender da importância do serviço afectado e da natureza do projecto. Obviamente este período de rectificação apenas será passível de se aplicar em determinadas falhas, por

exemplo, iluminação num quarto, não sendo aplicável no caso, por exemplo, de fornecimento de apenas duas refeições diárias, quando se encontram previstas contratualmente três. Sempre que o parceiro privado rectifique a falha dentro do período acordado, o serviço será considerado como disponível, caso contrário deverá considerar-se indisponível e sujeito as deduções financeiras relevantes. Em alguns projectos poderá ser incluído no contrato a possibilidade de o parceiro privado utilizar meios alternativos para prestação do serviço caso sejam detectadas falhas que afectem a sua disponibilidade. Nestas situações o serviço deve continuar a ser considerado como disponível. Os pagamentos e suas deduções devem reflectir a duração do período de indisponibilidade e a importância do serviço, sendo superiores em períodos mais longos e serviços considerados essenciais.

Em algumas situações, apesar de o serviço estar considerado como indisponível, poderá continuar a ser utilizado pelo sector público, tal é o caso de uma prisão ou sala de aulas, apesar das falhas detectadas. Nestas situações é recomendável, de acordo com HM Treasury, (2007), que as eventuais deduções tenham em consideração o facto de o serviço continuar a ser utilizado. Assim, como alternativa, as deduções podem apenas reflectir a parte do serviço que se encontra indisponível, evitando que o pagamento unitário seja feito por inteiro. Esta é uma situação sensível que deverá ser prevista e acordada contratualmente para evitar eventuais disputas. É igualmente essencial assegurar que os períodos em que o parceiro privado poderá proceder a rectificação do serviço se encontram previstos para evitar que este seja obstruído pela utilização do serviço.

Na mesma medida em que é importante detectar eventuais falhas e classificar o serviço como indisponível, é igualmente importante definir quando se considera o serviço como disponível. Assim, deve estar previsto um mecanismo que permita avaliar a disponibilidade do serviço aquando do seu restabelecimento. Esta avaliação poderá ser realizada por meios tecnológicos, por exemplo no caso de indisponibilidade por baixa ou alta temperatura, ou através da monitorização do sector público.

Face a importância deste assunto para ambas as partes e, tendo em conta a sua subjectividade, é praticamente inevitável que surjam disputas entre os parceiros. Como tal, para manter a integridade da parceria e a continuidade do serviço, é importante que se encontre previsto contratualmente um mecanismo de resolução de disputas que permita a sua rápida resolução.

Igualmente importante é a elaboração de um programa de manutenção da infraestrutura ou serviço. De acordo com HM Treasury, (2007), este é um aspecto importante uma vez que poderá afectar temporariamente a disponibilidade do serviço. Obviamente, a manutenção é essencial para a continuidade do serviço e como tal o parceiro privado não deverá incorrer em deduções financeiras quando a disponibilidade do serviço seja afectada por motivos de manutenção, desde que dentro do programa estabelecido.

4.4.3. PERFORMANCE DO SERVIÇO

Tal como a disponibilidade do serviço, a sua performance é uma das componentes que permite avaliar a qualidade do projecto. A performance do serviço é geralmente utilizada em conjunto com a disponibilidade do serviço para definir, de acordo com as provisões contratuais, o nível de pagamento que o parceiro privado terá direito pela prestação do serviço. De acordo com HM Treasury, (2007), sempre que esta abordagem seja utilizada dentro do mecanismo de pagamentos o contrato deve estabelecer:

- ✓ O nível de performance necessário;
- ✓ Os meios através dos quais o sector público irá monitorizar a performance do parceiro

privado e proceder a sua comparação como os níveis estabelecidos;

- ✓ Estabelecer as consequências para o parceiro privado no caso de este falhar em atingir os níveis de performance estabelecidos.

Segundo HM Treasury, (2007), ao definir o nível de performance, o sector público deve concentrar-se no nível de serviço que necessita, promovendo a inovação e otimizando a transferência de riscos, devendo especificar o nível de performance necessário através de resultados esperados ao invés de prescrever a forma como o serviço deve ser fornecido. O nível de performance ideal irá variar conforme o projecto, devendo o sector público, sempre que possível, tirar partido da experiência que possui com o fornecimento de serviços semelhantes para estabelecer o nível correcto de performance. O nível de performance deve ser elaborado numa primeira fase pelo sector público para constar da documentação do concurso. Este poderá posteriormente ser otimizado e acordado com os concorrentes, especialmente quando se tratam de projectos em que o sector público não possui a experiência necessária ou não se encontram disponíveis comparadores. Não obstante, o sector público deverá estar ciente de que o valor das propostas irá reflectir a qualidade e precisão do nível de performance apresentado a concurso.

A importância que a instituição de um nível de performance correcto assume para o sector público é óbvia, este permitirá através do mecanismo de pagamentos regular a transferência de riscos acordada contratualmente e garantir o funcionamento do serviço dentro dos limites aceitáveis. Como tal, devido as suas implicações no fluxo de pagamentos, o nível de performance será motivo de preocupação para as entidades financeiras. De acordo com HM Treasury, (2007), estas entidades procuraram certificar-se de que o nível de performance é razoável e passível de ser medido objectivamente, apenas descendo abaixo dos níveis indicados em situações que considerem aceitáveis e sem colocar em causa o fluxo de pagamento necessário para pagar os créditos tomados. Para evitar escaladas no preço do projecto, o sector público deverá identificar qual o nível de performance óptimo para o projecto, ou seja, em alguns projectos, tal como hospitais e prisões, um nível de performance de 100% deverá ser exigido e possível de ser atingido. Já em outros projectos um nível de performance de 100% poderá não ser possível de atingir na prática. Nestas situações, HM Treasury, (2007), sugere que o sector público, embora retenha este nível de performance, deve permitir uma certa flexibilidade ao parceiro privado antes de lhe impor deduções por baixa performance. Obviamente, a flexibilidade deverá ter em conta que embora o fornecimento do serviço não seja excelente, este é adequado e a baixa performance não afecta a operação da área ou serviço.

Tal como referido no capítulo precedente, um dos meios que o sector privado tem ao seu dispor para transferir os riscos assume a forma de subcontratação. Como tal, será vulgar numa PPP existir vários subempreiteiros nas mais diversas fases do ciclo de vida do projecto. Embora, preferivelmente, o sector público realize um contrato com uma entidade única, o SPV, e este assuma o risco pela baixa performance dos seus subempreiteiros, o sector público deverá certificar-se de que não é sujeito a qualquer desvantagem motivada pela mudança de subempreiteiros que interrompa o nível de performance do projecto. Embora o parceiro privado tenha o direito de substituir os seus subempreiteiros, este é um assunto que deve ser previsto no contrato face à importância que assume para a performance do serviço. HM Treasury, (2007), sugere que o parceiro privado deve ter o direito de substituir os seus subempreiteiros como forma de melhorar o nível de performance e evitar a terminação do contrato com o sector público. Em algumas situações será difícil para o parceiro privado substituir um ou mais subempreiteiros sem incorrer em níveis de performance abaixo dos estabelecidos e como tal incorrer numa falha capaz de provocar a terminação do contrato. Nestas circunstancias, o sector público deve considerar se:

- ✓ Permite ao parceiro público um período para substituir o seu subempreiteiro sem incorrer em terminação do contrato, por exemplo dois meses. Durante este período as falhas atribuídas por baixa performance dos serviços afectados pela substituição do subempreiteiro não culminaram na terminação do contrato. Não obstante, as deduções financeiras previstas contratualmente devem continuar a ser impostas como forma de motivar o parceiro privado a restabelecer o nível de performance adequado.
- ✓ Aquando da substituição do subempreiteiro cancela quaisquer pontos de performance ou avisos acumulados pelo parceiro privado em relação aos serviços afectados, na medida em que estas contribuam para a terminação do contrato.

HM Treasury, (2007), sugere ainda que nestas circunstâncias, o sector público deve evitar ficar numa situação desfavorável. Por conseguinte deve considerar se aproveita a oportunidade para aprovar a identificação da substituição do subempreiteiro, no caso de o parceiro privado efectivar um pedido de alívio temporário sob o regime de performance para substituir um subempreiteiro. O impacto deste assunto será tanto maior quanto menor for o número de subempreiteiros, ou seja, num projecto com vários subempreiteiros a substituição de um deles poderá não causar grande impacto no nível de performance do projecto e como tal as deduções previstas e possibilidade de incorrer em terminação do contrato deverá continuar como antes. Ainda sobre este assunto, HM Treasury, (2007), sugere que o sector público deverá apenas em ultima instância intervir ao nível dos subempreiteiros, mesmo que seja para se proteger de baixos níveis de performance. Este é um risco que o sector público paga ao parceiro privado para gerir, e como tal deve limitar-se a impor as deduções financeiras relevantes no caso de baixos níveis de performance e deixar o parceiro privado resolver a situação antes de incorrer em terminação do contrato.

Alem de referir o nível de performance e os meios através dos quais estes serão aferidos e comparados com os níveis pré-estabelecidos, o contrato também deve estabelecer de forma clara quais as consequências em caso de falha do parceiro privado. HM Treasury, (2007), recomenda duas abordagens, sendo que a mais simples consiste na categorização dos vários tipos de falhas de performance e utilização de uma matriz de deduções monetárias simples. A alternativa consiste numa abordagem em duas etapas na qual o parceiro privado incorre em primeira instância num número de pontos específicos por cada falha de performance de acordo com a seriedade da falha, sendo estes posteriormente traduzidos para deduções monetárias. Neste caso o contrato deverá incluir uma matriz especificando o número de pontos impostos para cada falha em atingir os níveis de performance desejados. Este deve estar estruturado para que as deduções financeiras apenas ocorrem quando um determinado limite de pontos é atingido. Independentemente da abordagem, para garantir a efectividade do sistema, este deve estar correctamente relacionado com a seriedade da falha, o nível de pontos acumulados e o impacto financeiro para o parceiro privado. Tal como foi já referido ao longo deste capítulo, existem outros mecanismos além das deduções monetárias que podem ser aplicados para encorajar o parceiro a melhorar os níveis de performance, incluindo eventual terminação do contrato. É também importante prever mecanismos que agravem as deduções a medida que o período de tempo em que a falha detectada passa sem ser resolvida aumenta. O objectivo deste mecanismo será motivar o parceiro privado e os seus financiadores a corrigir a falha o mais prontamente possível sem que esta passe despercebida.

Grimsey, D., Lewis, M. (2004), sugerem que a qualidade do serviço deve ser revista em intervalos periódicos e medida contra as especificações e indicadores de performance estabelecidos, sugerindo os indicadores de performance do serviço transcritos na tabela abaixo.

Quadro 4.1 – Indicadores de Performance do Serviço, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

Aspectos	Ferramenta de Análise	Assuntos chave
<p>KPI's: os indicadores de performance fornecem a ligação necessária entre o mecanismo de pagamentos e as especificações.</p>	<p><i>Modelos KPI:</i> abordagem típica para medir e registar KPI's num projecto baseado em categorias de serviços, por exemplo a manutenção de uma infraestrutura.</p>	<p>Um ponto de partida no desenvolvimento de um KPI consiste em avaliar o nível de serviço existente e aquele que é atingível. O que o parceiro privado pensa poder atingir e como a performance pode ser medida na prática podem diferir de forma significativa.</p>
	<p><i>Medidas Físicas:</i> medição de elementos quantitativos dentro de especificações individuais.</p>	
	<p><i>Inspecção:</i> inspeções físicas às actividades operacionais para determinar os níveis de qualidade da performance do serviço.</p>	<p>Os KPI's necessitam estar em funcionamento na altura em que o contrato é assinado. Contudo, à medida que o projecto avança e em particular nos momentos iniciais da fase de operações é necessário flexibilidade suficiente no contrato para rever e corrigir os KPI's contratados.</p>
	<p><i>Falha identificada/Tempo de Rectificação:</i> medir o tempo que decorre entre o pedido do sector público e a tomada de medidas por parte do parceiro privado para rectificar o incidente.</p>	
	<p><i>Opinião dos Utentes:</i> registo de queixas ou entrevistar os utentes.</p>	
	<p><i>Revisão e Auditorias Periódicas:</i> combinação de revisões pontuais da performance e auditorias periódicas dos sistemas.</p>	<p>Como é que os KPI's se relacionam com o mecanismo de pagamentos?</p>
<p><i>Análise de Tendências:</i> gráficos mostrando as tendências da performance dos serviços para o período de pagamentos em questão, comparado com os níveis de performance dos períodos anteriores divididos por serviço/infraestrutura.</p>	<p>Falhas repetidas geralmente dão origem a obrigações e/ou notificações de acordo com o contrato.</p> <p>Qual é o nível de performance do serviço em geral através dos tipos de serviços e infraestruturas?</p> <p>Qual é a performance de cada serviço, serviço por serviço, infraestrutura por infraestrutura e infraestrutura por serviço?</p>	

A disponibilidade do serviço e a sua performance são aspectos essenciais na qualidade do projecto e como tal devem ser continuamente monitorizados pelo sector público. A definição de níveis

performance, critérios de monitorização e consequências deve ser cuidadosamente elaborada pelo sector público de acordo com as características de cada projecto e de maneira a maximizar o valor acrescentado para o projecto. Em muitos projectos realizados em PPP, pela sua dimensão e complexidade poderá ser difícil identificar os níveis ideais, como tal, será adequado utilizar um processo de calibração que permita durante as fases iniciais do projecto ajustar eventuais disparidades. É igualmente essencial obter um consenso com o parceiro privado como forma de evitar disputas futuras e elevados prémios pelos riscos para o sector público em troca dos riscos em causa.

4.4.4. OUTROS ASPECTOS SUJEITOS A MONITORIZAÇÃO

A monitorização da disponibilidade e performance do serviço é importante para assegurar o cumprimento do contrato, que os objectivos do sector público são atingidos e para efectivar a implementação do mecanismo de pagamentos e transferência de riscos. Existem ainda outros aspectos que devem ser alvo da monitorização do sector público particularmente nos projectos em que este detém uma posição dentro do SPV, por exemplo como um dos financiadores do projecto ou operador. Nestas situações será, mais do que nunca, relevante para o sector público monitorizar a viabilidade do projecto e sua qualidade global. A qualidade do projecto tem vindo a ser discutida ao longo das secções anteriores sob a forma da disponibilidade do serviço e do nível de performance, restando apenas referir que, de acordo com HM Treasury, (2007), todos os projectos devem incluir no mínimo os seguintes pontos:

- ✓ Realização de inquéritos regulares à satisfação dos utentes, a ser realizados pelo parceiro privado ou uma terceira parte caso o sector público se verifique descontente com os resultados fornecidos pelo parceiro privado.
- ✓ Dever do parceiro privado preparar um plano de contingência as suas custas, no caso de baixa satisfação.
- ✓ Todos os resultados dos questionários à satisfação dos utentes devem ser vistos como provas legítimas, na medida em que digam respeito ao fornecedor do serviço em causa, na avaliação destes para testes de mercado.

Os inquéritos à satisfação dos utentes são uma forma simples e útil para monitorizar a performance e qualidade do projecto. Os resultados destes inquéritos podem posteriormente ser comparados com KPI's pré-estabelecidos ou resultados obtidos em projectos similares. Como parte integral da qualidade do projecto encontra-se a saúde organizacional abordada nos parágrafos seguintes.

De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), uma revisão do ambiente operacional interno do fornecedor do serviço é um passo importante para compreender a credibilidade subjacente, ou solvência do negócio, permitindo avaliar as suas fraquezas e mais valias. No entanto, a criação de um modelo único a aplicar em todos os projectos é impraticável face a autenticidade de cada projecto. Este processo de revisão deverá incluir aspectos relacionados com a estrutura organizacional e posição financeira baseando-se em parâmetros, como por exemplo, dividendos, pagamento de créditos, liquidez, contabilidade publicada, entre outros. Este é um processo que deve ser continuamente actualizado durante o ciclo de vida do projecto para permitir detectar variações, anomalias, tendências ou outros sinais indicativos de problemas futuros. Desta forma, o sector público poderá atempadamente activar os mecanismos necessários para pressionar o parceiro privado a resolver as questões detectadas ou até mesmo activar o seu próprio plano de contingência. Grimsey, D., Lewis, M. (2004), sugerem os seguintes indicadores para medir a saúde organizacional:

Quadro 4.2 – Indicadores da saúde organizacional do projecto, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

Aspectos	Ferramenta de Análise	Assuntos chave
<p><i>Posição Financeira:</i> uma avaliação da credibilidade ou solvência da organização ou fornecedores individuais de serviços.</p>	<p><i>Relatórios financeiros necessários:</i> monitorização do cashflow, cobertura do crédito, requisitos de capital para funcionamento e calendarização dos pagamentos.</p>	<p>Quais as fraquezas ou mais valias que surgem da análise de tendências nas principais figuras financeiras?</p> <p>O que indicam as tendências das principais figuras financeiras em relação à posição financeira da organização?</p>
	<p><i>Monitorização dos dividendos:</i> pagamento de dividendos, actuais e previstos.</p>	<p>Qual é a taxa de retorno, tanto atingida até a data e prevista?</p> <p>Têm sido pagos dividendos?</p>
	<p><i>Análise do crédito:</i> análise da actividade, liquidez, solvência dos créditos a longo prazo, rentabilidade e valorização.</p>	<p>Existe um sistema de gestão monetária efectivo?</p>
	<p><i>Moody's/S.&P. rating:</i>, quando disponível.</p>	<p>As despesas financeiras são apropriadas tendo em conta as necessidades operacionais futuras?</p> <p>A organização compreende e cumpre os regimes de impostos e taxas em vigor?</p> <p>Qual é a pessoa ou grupo que constitui a gestão de topo?</p>
	<p><i>Indicadores de performance financeira:</i> monitorização do cashflow, cobertura do débito, requisitos de capital para funcionamento e calendarização dos pagamentos.</p>	
<p><i>Qualidade e quantidade de pessoal de gestão:</i> uma análise da efectividade da gestão passada, actual e futura.</p>	<p><i>Relatórios das operações:</i> deve ser requerido ao fornecedor do serviço a realização de relatórios periódicos acerca da estrutura da gestão, incluindo mudanças de pessoal.</p>	<p>Qual o estilo de gestão que se encontra a ser utilizado? (por exemplo autocrático ou participativo)</p> <p>Qual é a influencia ou controlo que o quadro de direcção exerce?</p> <p>Qual o intervalo de tempo que se espera que o mesmo pessoal da gestão de topo mantenha o controlo?</p> <p>Qual é qualidade da gestão intermédia e pessoal supervisor em termos de planeamento e controlo do trabalho, com ênfase nas reuniões planeadas, controlo de custos, melhora da qualidade e performance?</p>
	<p><i>Auditorias as operações:</i> sempre que necessário o sector público deve elaborar as suas próprias auditorias à estrutura de gestão, incluindo pessoal em posições chave.</p>	

<p><i>Quantidade e qualidade do pessoal afecto as operações:</i> uma análise da efectividade operacional passada, actual e futura.</p>	<p><i>Relatórios das operações:</i> deve ser requerido ao fornecedor do serviço a realização de relatórios periódicos acerca da estrutura da gestão, incluindo mudanças de pessoal.</p>	<p>Quais são as especialidades e habilitações da força de trabalho?</p> <p>Estas especialidades e habilitações são adequadas para atingir os objectivos contratuais?</p>
	<p><i>Auditorias as operações:</i> sempre que necessário o sector público deve elaborar as suas próprias auditorias as operações, incluindo sempre que apropriado registar as referencias do pessoal de acordo com as leis da privacidade e regulamentos.</p>	<p>Qual é a atitude e motivação geral dos funcionários?</p> <p>Qual é o nível de rendimentos dos funcionários?</p> <p>Quais são as acções de formação que tiveram lugar e as previstas?</p> <p>Quais os níveis de recrutamento, promoção, redundância ou demissão de qualquer funcionário e eventuais disputas que tenham surgido?</p> <p>Quais os acidentes e incidentes de segurança e saúde que tenham ocorrido?</p>

Estes são alguns dos aspectos, e questões, a colocar aquando da monitorização da saúde organizacional do projecto. Trata-se de uma listagem não exaustiva adaptável a qualquer tipo de projecto. Em conjunto com a monitorização da disponibilidade e performance do serviço, estes três aspectos devem traduzir a qualidade do projecto.

Além da qualidade do projecto, será importante para o sector público monitorizar a viabilidade do negócio. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), a viabilidade do negócio pode ser medida em termos de performance global, gestão dos fluxos de rendimento e dos riscos. A monitorização da performance global do negócio justifica-se pela necessidade de implementar um processo de gestão da performance relacionado com os objectivos estratégicos do projecto e os resultados esperados. A performance deve ser considerada tanto ao nível estratégico como ao nível do projecto, isto porque, cada projecto irá variar conforme os seus objectivos estratégicos e factores específicos. No quadro seguinte apresenta-se uma listagem de alguns assuntos a ser abordados na monitorização da performance global do negócio, embora esta possa variar conforme o projecto e a estrutura da entidade a ser monitorizada.

Quadro 4.3 – Indicadores da performance do negócio, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

Aspectos	Ferramenta de Análise	Assuntos chave
<p><i>Gestão da performance ao nível estratégico:</i> a avaliação do sucesso organizacional em atingir objectivos estratégicos elevados. A performance estratégica</p>	<p><i>Análise da indústria:</i> revisão dos competidores, substitutos, clientes, fornecedores, políticas governamentais para compreender as características essenciais e riscos do negócio.</p>	<p>O negócio é estrategicamente robusto?</p> <p>Os principais accionistas do projecto estão identificados?</p> <p>A organização tem a habilidade e</p>

preocupa-se com os resultados.	<i>Análise estratégica:</i> identificação de sinais externos e examinar os seus impactos no projecto.	capacidade para entregar o negócio?
	<i>Mudanças macro-ambientais:</i> condições económicas, tendências demográficas, mudanças tecnológicas, factores sócio-culturais, factores legais.	A organização tem a habilidade de aprender e adaptar-se a mudanças?
	<i>Análise produto/mercado:</i> análise das oportunidades de crescimento do produto e/ou mercado.	Quais são os resultados esperados e encontram-se a ser atingidos como planeado?
<i>Gestão da performance ao nível do projecto:</i> performance do projecto e dos seus fornecedores de serviços. Ao nível do projecto estará preocupada em obter os resultados esperados para o produto.	<i>Diagramas de fluxo:</i> para compreender o projecto, podendo ser útil para analisar as entradas e saídas no processo e a relação entre estes.	Quais são os principais produtos/serviços a ser fornecidos?
	<i>Matriz de riscos específica do projecto:</i> monitorização regular e actualização da matriz de riscos, bem como desenvolvimento de um plano de gestão durante a fase de contratação.	Quem são os clientes?
	<i>PSC:</i> actualização do Comparador do Sector Público para análise de eventuais variações feitas ao contrato.	Qual é a estrutura do capital?
	<i>Monitorização da performance:</i> monitorização da performance e sua comparação com os KPI's estabelecidos.	O projecto encontra-se a atingir os seus objectivos? Existe <i>cashflow</i> suficiente? Qual é a segurança que existe para o sector público? Pode o sector público afastar-se de o projecto correr mal? Qual é o momento apropriado para interferir?

O segundo aspecto na monitorização da viabilidade do negócio diz respeito à estrutura financeira, mais precisamente aos *cashflows* do projecto. Uma PPP depende do fluxo de retorno financeiro claramente definido para poder suportar os custos da estrutura, compreendendo custos de operação, manutenção, custos do financiamento incluindo taxas de juro dos créditos tomados, prémios dos seguros, impostos, retorno dos investimentos compatível com os custos do desenvolvimento e riscos do projecto a longo prazo aceites pelos investidores. Embora seja possível estabelecer custos praticamente fixos através do recurso a subempreiteiros, fornecedores e margens financeiras, o valor dos retornos financeiros fruto da utilização ou procura do serviço poderá variar significativamente podendo prejudicar seriamente a capacidade do parceiro privada em cumprir com as suas obrigações financeiras. Este é um assunto que, por motivos óbvios, despertará a atenção dos investidos e credores do SPV durante o ciclo de vida do projecto. Embora o sector público se encontre numa parceria com o parceiro privado, deve prever planos de contingência que lhe permita intervir ou terminar o contrato caso se verifique uma divergência dos objectivos de ambas as partes com impactos negativos no

projecto. É por este motivo que se torna essencial uma clara definição da forma como os *cashflows* vão actuar e das fontes de retorno do projecto, por exemplo, princípio do utente pagador, ou mecanismos baseados na disponibilidade. Assim, a monitorização dos *cashflows* permitirá ao sector público identificar atempadamente eventuais ameaças à estabilidade financeira do projecto, devendo analisar a performance dos *cashflows* passados e dos previstos para cada um dos elementos dos serviços. A tabela seguinte, de acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), identifica as áreas a ter em conta na monitorização dos *cashflows* do projecto.

Quadro 4.4 – Avaliação dos *cashflows* do projecto, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

Aspectos	Ferramenta de Análise	Assuntos chave
<i>Passados</i> : análise da performance dos <i>cashflows</i> até a data.	<i>Modelo financeiro</i> : o modelo financeiro utilizado para a contratação é geralmente um ponto de partida útil para compreender os <i>cashflows</i> . Por exemplo, extrair a previsão do modelo financeiro para o ano corrente e comparar com o actual previsto.	Qual é a fonte real dos retornos e sua utilização no negócio? Qual a variação do retorno esperada ao longo do tempo de vida do projecto?
<i>Futuros</i> : análise dos <i>cashflows</i> projectados.	<p><i>Matriz de riscos específica do projecto</i>: monitorização e actualização regular da matriz de riscos e desenvolvimento de um plano de gestão durante a fase de contratação e aplicação de técnicas de quantificação ao modelo financeiro.</p> <hr/> <p><i>Análises de sensibilidade</i>: testar nos <i>cashflows</i> os efeitos de mudanças no valor dos custos e dos retornos bem como de outras variáveis tal como o risco.</p> <hr/> <p><i>Planeamento de cenários</i>: testar combinações possíveis de mudanças de variáveis para estabelecer cenários pessimistas e optimistas.</p> <hr/> <p><i>Análise Monte Carlo</i>: considerar os efeitos de um determinado número de variáveis e aplicar os custos e retornos subjacentes e outras variáveis.</p>	<p>Quais são os aspectos determinantes dos retornos financeiros?</p> <p>A estrutura dos custos é estável?</p> <p>Qual é a estrutura de custos e adequação ao projecto?</p> <p>Quais são os riscos e seus possíveis impactos nos <i>cashflows</i>?</p> <p>A que ponto são os dividendos pagos ou pagáveis?</p> <p>Existem restrições aos dividendos?</p> <p>Como opera o mecanismo de pagamentos?</p>

A análise de riscos assume um papel preponderante numa PPP e consequentemente na viabilidade do negócio, sendo o terceiro aspecto a monitorizar pelo sector público. De acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004), o sucesso de uma PPP dependerá de uma análise realista e compreensiva dos riscos

e da preparação de cláusulas contratuais que permitam distribuir os encargos dos riscos em termos de obrigações específicas do serviço, mecanismo de pagamentos e provisões contratuais específicas para ajustar a partilha de riscos implícita na estrutura inicial. A monitorização destes riscos e da forma como estes evoluem ao longo do ciclo de vida do projecto bem como dos seus impactos no projecto, assume uma importância especial para o sector público. Face ao destaque dado a este assunto no capítulo precedente, será apenas apresentada de seguida uma tabela com alguns aspectos a ter em conta na análise de riscos sob a perspectiva da viabilidade do negócio de acordo com Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

Quadro 4.5 – Análise de Riscos, Grimsey, D., Lewis, M. (2004).

Aspectos	Ferramenta de Análise	Assuntos chave
<i>Riscos retidos pelo sector público.</i>	<p><i>Matriz de riscos específicos do projecto:</i> monitorização e actualização regular da matriz de riscos desenvolvida durante a fase de contratação.</p> <hr/> <p><i>PSC:</i> revisão e actualização regular do Comparador do Sector Público desenvolvido durante a fase de contratação para se estabelecer o impacto da materialização dos riscos retidos e também rever e actualizar os valores dos riscos retidos e quaisquer novos riscos identificados.</p>	<p>Quais os riscos que foram retidos e onde se espera que os impactos da sua ocorrência sejam mais significativos?</p> <p>Com que precisão podem os riscos retidos ser quantificados?</p> <p>Quais são os impactos quantificados dos riscos retidos?</p> <p>O perfil dos riscos sofreu alterações?</p>
<i>Riscos transferidos para o sector privado.</i>	<p><i>Matriz de riscos específicos do projecto:</i> monitorização e actualização regular da matriz de riscos desenvolvida durante a fase de contratação.</p> <hr/> <p>Diagramas organizacionais: as entidades a ser monitorizadas depende amplamente onde o risco reside, por exemplo, poderá ser desnecessário monitorizar ao nível do SPV se o sector público se encontrar significativamente dependente do operador e sua saúde financeira.</p>	<p>Quais os riscos que foram transferidos onde se espera que os impactos da sua ocorrência sejam mais significativos?</p> <p>O perfil dos riscos sofreu alterações?</p> <p>Onde é que o risco reside no projecto, por exemplo, é na entidade contratada ou o risco é transferido através da cadeia de fornecedores?</p> <p>Quais os mecanismos utilizados para transferir os riscos entre a estrutura dos fornecedores de serviços do projecto, por exemplo, garantias, cartas de crédito, seguros, entre outros.</p>

Ao longo desta secção foram referidos os principais aspectos a monitorizar numa PPP, desde a viabilidade do negócio até a qualidade do projecto. Tendo em mente a autenticidade de cada projecto e a vasta multiplicidade de sectores ou serviços que podem ser fornecidos através de uma PPP, procurou-se efectuar uma abordagem genérica e sucinta passível de ser expandida face as necessidades particulares de cada projecto. Torna-se ainda relevante referir que a maioria dos autores referidos deixa os custos da monitorização a cargo do parceiro privado, atribuindo ao sector público a tarefa de

realizar auditorias ao sistema através da recolha de relatórios regulares e planeados, de acordo com as obrigações estabelecidas contratualmente, e levar a cabo testes aleatórios para se certificar que o nível de performance se encontra a ser atingida e reportada de forma precisa, compreensiva e credível.

4.5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Os pontos seguintes apresentam as principais conclusões a reter daquilo que foi exposto ao longo deste capítulo.

- ✓ A equipa de gestão do projecto do sector público assume uma posição de monitorização da entrega do projecto de acordo com o contrato, realizando revisões regulares e medições da performance, para assegurar que nenhum aspecto do contrato é comprometido.
- ✓ O contrato deve ser preparado durante as fases iniciais do projecto, devendo constar da documentação submetida a concurso. Este materializa os objectivos do sector público devendo definir, entre outros aspectos, uma estrutura de monitorização da performance e um mecanismo de pagamentos e preços, bem como a partilha de riscos estabelecida. Até o mais robusto dos contratos poderá não atingir os objectivos se não for apoiado por uma gestão de contrato efectiva no decorrer do ciclo de vida do projecto.
- ✓ O mecanismo de pagamentos deve encontrar-se no âmago do contrato. É este que coloca ênfase no aspecto financeiro da partilha de riscos e da responsabilidade entre ambos os parceiros. A importância do mecanismo de pagamentos no contexto de uma PPP é notório e como tal deve ser cuidadosamente elaborado, baseado em informação precisa e de boa qualidade, sendo recomendável o envolvimento de especialistas sempre que se verifique inexperiência por parte do sector público.
- ✓ O sector público deve possuir um claro entendimento do seu papel na PPP de forma a evitar tomar riscos desnecessariamente ou até mesmo riscos que se encontra a pagar ao seu parceiro privado para aceitar e gerir, procurando manter uma posição de aprovação ou monitorização do progresso do seu parceiro privado.
- ✓ A monitorização do projecto tem o seu início com a assinatura do contrato. Nesta fase e até início da prestação do serviço, o sector público assume uma postura de monitorização da performance do seu parceiro privado, certificando-se de o projecto decorre como previsto e gerindo a relação entre ambos caso se verifique alguma alteração. Com a aceitação do serviço e seu início, o sector público vê a sua tarefa de monitorização alargar o âmbito e incluir a disponibilidade do serviço e performance da prestação deste. Este processo de monitorização deve ser cuidadosamente estudado e acordado contratualmente com o parceiro privado de forma a evitar conflitos mantendo o nível de flexibilidade necessário para incluir possíveis alterações ao projecto.
- ✓ A monitorização é um mecanismo que permite a operação efectiva do mecanismo de pagamentos e a gestão do contrato, como tal deve ser elaborado especialmente em função dos requisitos destes.
- ✓ Além da monitorização da performance do serviço e sua disponibilidade, é igualmente essencial que o sector público tenha acesso a informação que lhe permita avaliar a viabilidade do negócio e sua saúde organizacional.
- ✓ A definição do que pode ser considerado disponibilidade ou indisponibilidade do serviço variará conforme o projecto e o sector, sendo em muitos casos, difícil de estabelecer. A

medição da indisponibilidade do serviço deve ser feita da forma mais simples possível para evitar definições complexas e custos excessivos de monitorização. A forma de medir irá depender da natureza individual do projecto, o período em que o serviço tem de ser prestado e os períodos de rectificação permitidos.

- ✓ A performance do serviço é geralmente utilizada em conjunto com a disponibilidade do serviço para definir, de acordo com as provisões contratuais, o nível de pagamento que o parceiro privado terá direito pela prestação do serviço.
- ✓ Ao definir o nível de performance, o sector público deve concentrar-se no nível de serviço que necessita, promovendo a inovação e otimizando a transferência de riscos, devendo especificar o nível de performance necessário através de resultados esperados ao invés de prescrever a forma como o serviço deve ser fornecido.
- ✓ Face à importância da disponibilidade e performance do serviço para ambas as partes e, tendo em conta a sua subjectividade, é praticamente inevitável que surjam disputas entre os parceiros. Como tal, para manter a integridade da parceria e a continuidade do serviço, é importante que se encontre previsto contratualmente um mecanismo de resolução de disputas que permita a sua rápida resolução.
- ✓ A monitorização da performance global do negócio justifica-se pela necessidade de implementar um processo de gestão da performance relacionado com os objectivos estratégicos do projecto e os resultados esperados.
- ✓ Embora o sector público se encontre numa parceria com o parceiro privado, deve prever planos de contingência que lhe permita intervir ou terminar o contrato caso se verifique uma divergência dos objectivos entre ambas as partes com impactos negativos no projecto. É por este motivo que se torna essencial uma clara definição da forma como os *cashflows* vão actuar e das fontes de retorno do projecto. A monitorização dos *cashflows* permitirá ao sector público identificar atempadamente eventuais ameaças à estabilidade financeira do projecto.

O sucesso de uma PPP dependerá de uma análise realista e compreensiva dos riscos e da preparação de cláusulas contratuais que permitam distribuir os encargos dos riscos em termos de obrigações específicas do serviço, mecanismo de pagamentos e provisões contratuais específicas para ajustar a partilha de riscos implícita na estrutura inicial. A monitorização destes riscos e da forma como estes evoluem ao longo do ciclo de vida do projecto bem como dos seus impactos no projecto, assume uma importância especial para o sector público.

5

Conclusões

“O conhecimento dirige a prática; no entanto, a prática aumenta o conhecimento.”

Thomas Fuller

O tema desta tese encontra-se subordinado à análise de riscos e monitorização em empreendimentos do tipo PPP. Numa primeira fase deste trabalho, tentou perceber-se qual tem sido a evolução das PPP, focando-se as suas principais mais valias e desvantagens, efectuando-se posteriormente uma análise da legislação nacional e internacional existente. Numa segunda fase, discutiu-se a análise de riscos e a monitorização no contexto das PPP, procurando focar as suas principais mais valias e desvantagens. Ao longo deste trabalho tentou-se perceber quais são os principais obstáculos a ultrapassar para concluir com sucesso uma empreitada deste tipo e sempre que possível retirar lições de operações já realizadas. Pretende-se agora sumariar as conclusões apresentadas no final de cada capítulo, fundindo-se toda a informação numa conclusão sólida e demonstrativa do trabalho realizado.

A primeira fase deste trabalho é dividida em dois capítulos, sendo que o primeiro diz respeito ao conceito de PPP. Neste primeiro capítulo foi apresentada a definição de PPP juntamente com a sua evolução histórica, identificando-se as suas origens e antecedentes. Foram também apresentados os vários modelos e estruturas correntes de uma PPP, identificados os principais intervenientes e as suas responsabilidades, bem como as fases necessárias à implementação de um programa de PPP nacional. As principais desvantagens e vantagens de uma PPP serviram de conclusão a este capítulo.

Este primeiro capítulo permitiu perceber que no cerne de uma PPP esta a cooperação entre autoridades públicas e as entidades privadas, e o seu objectivo é assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço. As duas características mais importantes das PPP foram identificadas como sendo a transferência de riscos e partilha de responsabilidades entre ambos os parceiros, público e privado. O que permite justificar a elevada ênfase colocada na gestão do risco e na obtenção dos objectivos de performance estabelecidos.

Em relação às origens e antecedentes das PPP, ficou claro que estas, ao contrário daquilo que possa parecer, não são um conceito recente, mas sim de uma forma de cooperação entre sectores público e privado que se tem vindo a desenvolver ao longo dos séculos.

Na actualidade, uma PPP é frequentemente confundida com Privatização. Neste primeiro capítulo ficou claro que a privatização apesar das semelhanças nem sempre pode ser considerada como uma forma de PPP. As PPP possuem uma enorme versatilidade, permitindo abordar um conjunto vasto de situações e de potenciais parceiros privados dando resposta às necessidades do sector público. No entanto, como se concluiu neste capítulo, o recurso a uma PPP traduz-se para o sector público no desenvolvimento de um número de fases superior e em parte distintas das que habitualmente levará a cabo num processo de empreitada tradicional. Durante este processo, o sector público irá assumir diversas posturas, algumas das quais antagónicas. Podendo assim concluir-se que uma PPP é uma forma de empreitada mais complexa, sendo que em regra, a criação de uma entidade comercial independente designada de *Special Purpose Vehicle* permite diminuir a complexidade dos arranjos comerciais sendo uma característica chave da maioria das PPP. Ainda neste capítulo identificou-se uma nova abordagem do SPV, designada por Abordagem de Gestão Financeira e caracterizada pelo papel mais activo que os bancos de investimento especializados tomaram na gestão do SPV. A novidade desta abordagem não permite ainda elaborar grandes conclusões, embora tenha dado origem a alguma polémica no que diz respeito à entidade que deverá assumir os riscos pela performance da prestação de serviço.

Vários países têm recorrido à implementação de políticas de PPP, nomeadamente o Reino Unido, como forma de adquirir infraestruturas necessárias. Contudo, tal como se pode concluir neste capítulo, o processo de implementação de uma política de PPP de âmbito nacional é longo e complexo, uma vez que é necessária a adaptação dos mecanismos administrativos existentes, requer a criação de novas estruturas, instrumentos legislativos e gestão do cepticismo existente.

As vantagens e desvantagens apresentadas no final deste capítulo permitiram tirar várias conclusões. Entre as vantagens, ficou claro que o sucesso de uma PPP depende da precisa identificação dos utentes que iram beneficiar do investimento bem como das suas expectativas e da a clara identificação dos intervenientes no processo, das suas responsabilidades e direitos, os quais devem ficar registados sob forma contratual. Verificou-se igualmente que a abordagem inovadora materializada numa PPP transmite ao sector público maior segurança, uma vez que o parceiro privado tem tanto ou mais a perder com o insucesso do projecto que o parceiro público. Este é um dos factores que permite obter Valor Acrescido, traduzindo-se em menores custos e uma redução dos prazos de construção na maioria dos casos. Uma outra vantagem que as PPP apresentam para o sector público é o facto de estas permitirem tirar partido de um conjunto de competências existentes no sector privado, que de forma genérica não se encontram no sector público, nomeadamente no que diz respeito à capacidade organizacional e de gestão do processo, bem como ao nível da análise e desenvolvimento das várias componentes técnicas do projecto. Esta forma de empreitada possui em regra um menor “*Optimism Bias*” em comparação com as formas tradicionais de empreitada, devido à maior identificação de riscos e sua mitigação numa fase mais recente do projecto, o que se traduz em menores desvios entre os valores do custo e prazos.

No entanto as PPP possuem algumas desvantagens gerando por vezes alguma polémica. Actualmente existe alguma preocupação em relação à duração de todo o processo de concurso, sendo que este é na maioria dos casos longo e dispendioso, o que tem vindo a traduzir-se numa redução do número de propostas submetidas a concursos. Este é um aspecto essencial que poderá traduzir-se num impacto negativo para a PPP reduzindo o Valor Acrescido para o projecto. A complexidade dos processos e a inadequação da maioria das estruturas públicas perante este novo modelo de negócio é uma das razões frequentemente indicadas como um dos factores responsáveis pelo insucesso de projectos com o formato de PPP devendo ser vista como uma das suas principais desvantagens. O PSC, abordado no terceiro capítulo desta tese, tal como se pode concluir, é ainda alvo de grande discussão, especialmente

em relação às taxas de desconto utilizadas, classificando-se em alguns casos a sua utilização como duvidosa. Conclui-se que este se trata de um tópico que necessita de maior estudo e desenvolvimento.

A elaboração deste capítulo permitiu em primeira instância apresentar alguns conceitos básicos de uma PPP essenciais para o entendimento dos dois aspectos críticos no sucesso deste modelo, análise de riscos e monitorização. Permitiu igualmente atingir alguns dos objectivos deste trabalho, nomeadamente, perceber a evolução das PPP, possibilitando algumas conclusões acerca das mais valias e desvantagens deste tipo de empreitada.

Ainda como parte da primeira fase deste trabalho, apresentou-se no segundo capítulo a evolução dos meios legislativos e outras formas de promoção, desenvolvimento e partilha de conhecimento relacionados com as PPP. Foram identificadas as principais leis em vigor e instituições de promoção existentes não apenas ao nível comunitário mas igualmente ao nível governamental. Ainda neste capítulo foram analisados os casos de alguns países, focando-se o investimento realizado sob esta forma de empreitada, bem como a estratégia nacional adoptada em termos de legislação e instituições existentes.

A inclusão deste capítulo no trabalho permitiu perceber que as PPP não se encontram definidas ao nível comunitário, não sendo alvo de legislação específica, embora a importância desta forma de cooperação é reconhecida pela União Europeia, dentro dos limites razoáveis, citando-se como possível contributo benéfico para o desenvolvimento de várias infraestruturas transeuropeias, desde que se cumpram os princípios de transparência, igualdade de tratamento, proporcionalidade e reconhecimento mútuo previstos nas directivas europeias. A importância reconhecida pela União Europeia aos benefícios desta forma de empreitada tem de origem à publicação do Livro Verde sobre o tema em 2004 abriu-se espaço à discussão, troca de experiências, opiniões e possivelmente promovendo-se um maior envolvimento de entidades próximas a este mesmo assunto. Com a publicação no mesmo ano da nova Directiva Europeia 2004/18/CE que regulamenta os contratos de obras públicas e expressa uma nova modalidade de negociação que permite, em alguns cenários, a negociação directa de propostas, foi dado um segundo passo importante para fazer face ao desafio das PPP. Os resultados apresentados em algumas publicações da Comissão das Comunidades Europeias, sugerem uma tomada de posição ao nível comunitário, através da criação de um centro de excelência, documentação e observação, não existente à data da realização deste trabalho, bem como o intercâmbio de boas práticas. Estas publicações referem ainda a necessidade de clarificar o tema das PPP Institucionalizadas, e, de forma surpreendente, conclui que a maioria dos participantes nos debates realizados pela Comissão das Comunidades Europeias não vêem necessidade de se proceder com a criação de nova legislação, pelo menos sem antes se proceder a um estudo mais detalhado.

Este capítulo permitiu concluir que são vários os organismos europeus na promoção de PPP, entre os mais relevantes encontra-se o Banco de Investimento Europeu, pelo financiamento e auxílio concedido durante o projecto sendo, possivelmente, o organismo da União Europeia com maior experiência neste tipo de projecto. O DG Régio, enquanto responsável pela promoção do desenvolvimento económico e coesão social com o objectivo de redução das diferenças entre os desenvolvimentos dentro da União Europeia, tem igualmente vindo a assumir um papel preponderante com a realização de alguns estudos que culminaram na publicação de linhas orientadoras. O Eurostat, que desempenha um papel igualmente importante, publicando recentemente a sua decisão sobre a forma como as PPP devem ser tratadas contabilisticamente pelos estados.

Como se pode observar, a União Europeia tem vindo a promover o investimento sob a forma de PPP, no entanto, no que diz respeito à legislação existente ao nível dos estados membros, em 2005, apenas a Irlanda, Espanha e Polónia possuíam uma ampla legislação específica ao nível sectorial dedicada ao tema. Com a introdução do Dialogo Concorrencial pela Directiva Europeia 2004/18/EC, a maioria dos países possui agora pelo menos uma ferramenta válida para o tratamento das PPP. Portugal, a par da Espanha, da Irlanda e da Polónia, é um dos países que mais rapidamente produziu legislação, nomeadamente o DL 86/2003 alterado pelo DL. 141/2006. O mesmo panorama se verifica no que diz respeito aos Centros de Excelência, sendo que em 2005 apenas a Áustria, Irlanda, Reino Unido e Holanda, possuíam centros activamente envolvidos na promoção de PPP.

Uma análise do investimento realizado sob esta forma de empreitada permitiu concluir que o Reino Unido é seguramente o campeão na maioria dos sectores, não só a nível europeu, mas igualmente a nível mundial. A maioria do investimento verifica-se, como seria de esperar, no sector dos Transportes, motivado pelo estabelecido na Iniciativa de Crescimento Económico da União Europeia relativamente ao desenvolvimento das TEN. Esta análise permitiu concluir que será interessante acompanhar a evolução das PPP nos novos Estados Membros, principalmente porque à semelhança do caso Português, também estes iram agora beneficiar dos Fundos de Coesão e do Banco Central Europeu, e em particular no que diz respeito ao financiamento e à conjugação de Fundos Europeus com capitais privados. Sendo a Europa a zona mais experiente em PPP a nível mundial, poderá ser igualmente interessante acompanhar esta evolução noutras pontas do global e avaliar a forma como se vai tirando proveito da experiência acumulada na Europa.

No decorrer deste capítulo foram analisados os casos concretos de três países, nomeadamente o Reino Unido, a Austrália e Portugal. Esta análise permitiu concluir que no caso do Reino Unido, o esquema PPP/PFI teve o seu início formalmente no ano de 1992, tornando-se em 1994 a opção de financiamento preferida do governo para projectos de grande dimensão. Os elevados montantes de investimento realizado, correspondem a praticamente metade do valor Europeu em 2007, constata-se que a região de Londres é a mais beneficiada, 43 % to total. O nível de investimento reflecte duas décadas de progresso neste campo e como tal inúmeras lições aprendidas com os sucessos e insucessos obtidos. O Reino Unido deve ser considerado um bom exemplo de como o desenvolvimento de uma política de PPP de âmbito nacional deve ser realizada. A par do crescimento do investimento, teve lugar o desenvolvimento e adaptação institucional, a publicação de relatórios e documentos de orientação, dando origem a um processo de partilha de experiências e melhoria contínua, promoção e controlo das iniciativas PPP/PFI, apesar de ainda hoje não possuir legislação específica para o tema, questionando-se uma vez mais, perante este cenário, a efectiva necessidade de legislação ao nível comunitário.

Como se pode concluir na análise feita, a Austrália, à semelhança do Reino Unido, não possui um quadro legislativo para as PPP, embora existam centros de excelência ao nível estatal local, e a publicação de material de orientação em alguns destes estados. Em 2004 foi criado um fórum ao nível nacional para promover uma melhor coordenação e partilha de informação, almejando-se a criação de um mercado nacional e aumento da consistência das propostas. Uma vez mais, seguindo o exemplo mundial, é no sector dos transportes que se verifica o maior número de projectos. Elevado criticismo foi constatado em relação aos elevados custos de processo de concurso, refinanciamento, baixos lucros, derrapagem orçamental, entre outros, não obstante, prevê-se o crescimento deste mercado durante os próximos anos. Também deste exemplo poderia a União Europeia tirar partido no que diz respeito à criação de legislação e de centros de excelência, visto de certa forma se trata de um estado federal semelhante a Austrália.

A análise do caso Português permitiu concluir que é no sector dos transportes que se verifica a maior parcela do investimento em PPP, talvez proporcionado pela importância dada no âmbito da União Europeia às TEN. Portugal é o único dos três países analisados que possui legislação específica às PPP, não possuindo no entanto o tão necessário centro de excelência. Algumas das críticas apontadas no caso Australiano, foram igualmente verificadas em Portugal e referidas como pontos fracos a corrigir segundo o Tribunal de Contas. Portugal encontra-se neste momento numa fase de expansão das suas PPP ao sector da saúde, tornando-se obrigatório colmatar as lacunas exigentes para que um maior valor acrescentado possa ser obtido. Embora a existência de legislação possa não implicar uma menor flexibilidade perante o mercado, resta a Portugal seguir o exemplo do Reino Unido e, proceder à criação de um centro de excelência, documentação e observatório, tirando partido da experiência já obtida, em particular pela Estradas de Portugal S.A.

Assim se conclui este capítulo, referindo-se que o sucesso de uma PPP poderá não implicar a existência de legislação, mas antes a existência de experiência dentro do sector público, reunida por centros de excelência, normas e documentos orientadores. À medida que esta experiência aumenta, em termos de investimento, será de esperar uma propagação das PPP para outros sectores considerados estratégicos, fazendo face à cada vez menor capacidade financeira dos governos. O contributo deste capítulo para os objectivos deste trabalho foi significativo, uma vez que concluir que Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer para implementar uma política de PPP de âmbito nacional.

A segunda parte deste trabalho foi dedicada à análise de riscos e monitorização no contexto de uma PPP. Assim, o terceiro capítulo abordou a Análise de Riscos no contexto das PPP, focando o processo de identificação, avaliação, partilha, mitigação, controlo e revisão de riscos. Foi também analisado o PSC e a sua importância como forma de avaliar o Valor Acrescido que a PPP poderá apresentar. Apresentaram-se ainda categorias típicas de riscos presentes num projecto em PPP e a forma como estes devem ser partilhados entre os vários intervenientes.

A partilha de riscos entre o sector público e privado, e a sua respectiva análise, está implícita na definição do conceito de PPP, sendo reconhecida como uma das suas principais características. A análise de riscos é um processo contínuo, fruto da mutação dos riscos ao longo do ciclo de vida do projecto, a forma como é encarado varia conforme a entidade, em consonância com a percepção que esta tem do risco e da importância que lhe concede. Conclui-se neste capítulo que a decisão de levar avante o projecto sob a forma de PPP deve ser baseada nas respostas encontradas para a questão dos serviços essenciais, valor acrescentado e interesse público. Sendo que a existência de um excessivo “*Optimism Bias*”, bem como a Taxa de Desconto utilizada para estimar o valor actual dos *cashflows* previstos, são dois aspectos que podem ditar a obtenção de estimativas bastante optimistas camuflando o verdadeiro Valor Acrescido criado pela PPP.

Ficou patente neste capítulo que o sector público, enquanto responsável pela defesa do interesse público, tem a seu cargo um conjunto de deveres e responsabilidades não delegáveis que o tornam de certa forma antagónico do sector privado face aos objectivos deste, materializados na conquista de lucro. Torna-se assim importante que aquando da consideração dos riscos, sua negociação e partilha, o sector público compreenda as motivações associadas à posição do parceiro do sector privado. Do ponto de vista do sector público, a partilha dos riscos é mais eficiente se existir apenas um contrato com uma entidade única, o SPV, envolvendo todo o ciclo de vida do projecto, procurando-se que este sinta um forte estímulo para assegurar que as fases de projecto, construção, operação e manutenção convirjam numa fase altamente eficiente.

A forma como ambos os sectores lidam com os riscos foi abordada neste capítulo, podendo observar-se que o sector privado lida com o risco de formas distintas, seja por transferir o risco para uma terceira parte, subcontratação ou através de seguros. Por norma, os parceiros privados apenas aceitarão um risco se forem capazes de o traduzir num custo, gerir e mitigar. O sector privado é particularmente sensível à partilha de alguns riscos, nomeadamente, risco legislativo e de alteração das políticas do governo, risco de força maior e riscos relacionados com o local específico do projecto. Independentemente da forma como estas entidades lidam o risco, a incerteza nunca poderá ser eliminada por completo de um projecto, isto porque, existirão sempre riscos não previstos, ou simplesmente não identificados, ou riscos que não podem ser estimados.

A gestão de riscos, como se pode constatar, inclui diversos processos visando a identificação e planeamento do risco, sua análise, no caso das PPP a sua partilha, mitigação, monitorização e controlo. Trata-se de um processo contínuo, que decorre ao longo de todo o ciclo de vida do projecto. Muitas das categorias genéricas de riscos utilizadas como referencia podem se sobrepor, podendo ser traiçoeiras, mesmo para gestores experientes, originando uma falha na identificação compreensiva e precisa dos riscos de veras relevantes ao projecto. No caso de uma PPP, o sector público deverá partir de um posição de cliente de serviços, desta forma transferindo os riscos para o parceiro privado. Embora a ideia de transferir os riscos para um dos parceiros, em teoria, funcione como incentivo a sua gestão eficaz. Na realidade, na partilha de riscos, nada é de graça, assim a questão que o sector público deve colocar a si mesmo aquando da decisão de transferência do risco é se o preço que irá pagar por essa transferência é maior ou menor do que aquele que pagaria caso assumisse o risco, tendo em conta as opções de mitigação a sua disposição, ou seja, se esta transferência se traduz em Valor Acrescido para o projecto.

Como se pode observar, é importante que ao definir os serviços, o sector público tenha em mente que o fornecimento do serviço deve ser passível de se medir, factor essencial para elaborar uma adequada estrutura de pagamentos. Deve ainda considerar que a qualidade e quantidade do serviço deve ser susceptível de se medir e comparável com Indicadores de Performance. Na adopção de uma posição face ao risco, o sector público deve manter uma postura minimamente flexível, conduzindo uma análise rigorosa dos riscos envolvidos em cada projecto.

A avaliação dos riscos irá auxiliar o sector público a estabelecer o tipo e quantidade de riscos que procura transferir para o sector privado, dando origem a um registo inicial de partilha de riscos que será comunicada durante a fase de concurso. Independentemente do tipo de projecto, existem riscos que não podem ser controlados, por exemplo os riscos de força maior, aumento das taxas, mudanças do ambiente empresarial. Nestes casos, o sector público poderá decidir adoptar uma posição de partilha dos efeitos com o seu parceiro. Fruto da sua mutação constante, em algumas situações, os riscos poderão se traduzir em mais valias para o projecto, aumentando a rentabilidade deste. Por conseguinte, devem ficar previstos no contrato mecanismos de partilha e gestão destas mais valias caso o risco se materialize.

Já no que diz respeito ao PSC, gerador de alguma polémica, a sua comparação com o valor da PPP não deve ser vista como um teste de passagem ou falha. Ao invés, qualquer proposta de PPP deve ser sujeita a análises de sensibilidade para se avaliar se as suposições, por exemplo, diferentes formas de partilha de riscos, alteram a avaliação do Valor Acrescido.

No caso das PPP, a mitigação dos riscos tem o seu início no momento em que o âmbito do projecto é definido, por exemplo, a redução da complexidade do projecto poderá auxiliar a reduzir riscos e custos. Uma correcta estruturação e gestão do contrato, simplificar o âmbito do projecto poderá auxiliar a prevenir a tomada não intencional de riscos por parte do sector público, em especial

daqueles que foram transferidos para o sector privado em troca de um prémio. Devido às responsabilidades que o sector público tem para com os seus cidadãos, e porque nenhum projecto se encontra isento do risco de falência ou interrupção dos seus serviços, é no melhor interesse do sector público a preparação de um plano de contingência. Este plano de contingência deve prever medidas que permitam enfrentar a eventual interrupção dos serviços, ou a possibilidade do projecto de tornar inviável, ou qualquer situação que o SPV se veja incapaz de resolver efectivamente. Este plano deve expandir-se para além das provisões contratuais, considerando as opções do sector público após sua intervenção ou terminação do contrato, bem como as estratégias para lidar com eventos de força maior que o parceiro privado seja incapaz de resolver.

O processo de Monitorização e Controlo dos Riscos pode ser melhorado se os membros da equipa que gestão do contrato se encontrarem envolvidos durante o processo de concurso, permitindo-lhes um melhor entendimento da filosofia que serviu de base a partilha de riscos, bem como aumentando a sua familiarização com riscos individuais. Este processo pode ainda incluir uma base de dados com lições aprendidas e modelos de gestão de risco que possam ser utilizados em benefício de projectos futuros. Este processo não deve ser visto apenas como uma forma de avaliar a performance passada, mas como uma oportunidade de incorporação considerações que possam afectar o projecto no futuro, e desenvolver estratégias para melhorar a gestão dos riscos em conformidade com as circunstâncias.

Em conformidade com as conclusões tiradas no segundo capítulo deste trabalho, também neste capítulo se pode concluir que a par da elaboração de uma política nacional de PPP, é igualmente importante o estabelecimento de centros de excelência em PPP, visando-se a partilha de informação, criação de directivas, manuais de boas práticas e prestação de auxílio durante o ciclo de vida do projecto. A existência destas estruturas poderá auxiliar na identificação dos riscos do projecto, correcto estabelecimento de medidas de mitigação, e de certa forma, reduzir o nível de incerteza uma vez que confere confiança e segurança ao sector público, baseada na experiência acumulada noutros projectos.

O quarto e último capítulo desta tese focou a monitorização no contexto de uma PPP, permitindo, juntamente com o terceiro capítulo, concluir a segunda fase deste trabalho e atingir os objectivos estabelecidos. Dependendo do modelo utilizado, as PPP são caracterizadas por uma relação de longo termo entre o sector público e o sector privado em que este último se compromete a entregar e manter infraestruturas novas ou reabilitadas que serão utilizadas, pelo sector público ou pelo parceiro privado, para fornecer um serviço. Nestas circunstâncias, a equipa de gestão do projecto do sector público assume uma posição de monitorização da entrega do projecto de acordo com o contrato, realizando revisões regulares e medições da performance, para assegurar que nenhum aspecto do contrato é comprometido. No contexto de uma PPP, o contrato assume um papel especial alinhando os interesses de ambas as partes com o sucesso do projecto. Entre outros aspectos, o contrato deve traduzir os objectivos do sector público materializados na correcta especificação do âmbito do projecto e na indispensabilidade do serviço. Deve também traduzir uma partilha de riscos eficaz entre ambos os parceiros transmitindo fortes incentivos ao sector privado para atingir os níveis de performance necessários à obtenção de Valor Acrescido para o sector público e, finalmente, especificar os níveis de performance e qualidade do serviço bem como, a forma como estes serão monitorizados e avaliados durante o ciclo de vida do projecto e as penalizações em caso de incumprimento. O tema da monitorização trata-se de um assunto complexo face à variedade de projectos que podem ser

realizados sob a forma de PPP, sendo que o contrato desempenha um papel essencial na integração dos aspectos referidos ao longo deste trabalho.

Tal como referido, pode concluir-se neste capítulo que a equipa de gestão do projecto do sector público assume uma posição de monitorização da entrega do projecto de acordo com o contrato, realizando revisões regulares e medições da performance, para assegurar que nenhum aspecto do contrato é comprometido. Já o contrato, face ao papel preponderante que assume no contexto de uma PPP, deve ser preparado durante as fases iniciais do projecto, devendo constar da documentação submetida a concurso. Este materializa os objectivos do sector público devendo definir, entre outros aspectos, uma estrutura de monitorização da performance e um mecanismo de pagamentos e preços, bem como a partilha de riscos estabelecida. Até o mais robusto dos contratos poderá não atingir os objectivos se não for apoiado por uma gestão de contrato efectiva no decorrer do ciclo de vida do projecto. O mecanismo de pagamentos deve encontrar-se no âmago do contrato. É este que coloca ênfase no aspecto financeiro da partilha de riscos e da responsabilidade entre ambos os parceiros. A importância do mecanismo de pagamentos no contexto de uma PPP é notório e como tal deve ser cuidadosamente elaborado, baseado em informação precisa e de boa qualidade, sendo recomendável o envolvimento de especialistas sempre que se verifique inexperience por parte do sector público.

O sector público deve possuir um claro entendimento do seu papel na PPP de forma a evitar tomar riscos desnecessariamente ou até mesmo riscos que se encontra a pagar ao seu parceiro privado para aceitar e gerir, procurando manter uma posição de aprovação ou monitorização do progresso do seu parceiro privado.

Em relação à monitorização do projecto, pode concluir-se que esta tem o seu início com a assinatura do contrato. Nesta fase e até início da prestação do serviço, o sector público assume uma postura de monitorização da performance do seu parceiro privado, certificando-se de o projecto decorre como previsto e gerindo a relação entre ambos caso se verifique alguma alteração. Com a aceitação do serviço e seu início, o sector público vê a sua tarefa de monitorização alargar o âmbito e incluir a disponibilidade do serviço e performance da prestação deste. Este processo de monitorização deve ser cuidadosamente estudado e acordado contratualmente com o parceiro privado de forma a evitar conflitos mantendo o nível de flexibilidade necessário para incluir possíveis alterações ao projecto. A monitorização é um mecanismo que permite a operação efectiva do mecanismo de pagamentos e a gestão do contrato, como tal deve ser elaborado especialmente em função dos requisitos destes. Além da monitorização da performance do serviço e sua disponibilidade, é igualmente essencial que o sector público tenha acesso a informação que lhe permita avaliar a viabilidade do negócio e sua saúde organizacional. A definição do que pode ser considerado disponibilidade ou indisponibilidade do serviço variará conforme o projecto e o sector, sendo em muitos casos difícil de estabelecer. A medição da indisponibilidade do serviço deve ser feita da forma mais simples possível para evitar definições complexas e custos excessivos de monitorização. A forma de medir irá depender da natureza individual do projecto, o período em que o serviço tem de ser prestado e os períodos de rectificação permitidos. A performance do serviço é geralmente utilizada em conjunto com a disponibilidade do serviço para definir, de acordo com as provisões contratuais, o nível de pagamento que o parceiro privado terá direito pela prestação do serviço. Ao definir o nível de performance, o sector público deve concentrar-se no nível de serviço que necessita, promovendo a inovação e optimizando a transferência de riscos, devendo especificar o nível de performance necessário através de resultados esperados ao invés de prescrever a forma como o serviço deve ser fornecido. Face à importância da disponibilidade e performance do serviço para ambas as partes e, tendo em conta a sua subjectividade, é praticamente inevitável que surjam disputas entre os parceiros. Como tal, para manter a integridade da parceria e a continuidade do serviço, é importante que se encontre previsto

contratualmente um mecanismo de resolução de disputas que permita a sua rápida resolução. A monitorização da performance global do negócio justifica-se pela necessidade de implementar um processo de gestão da performance relacionado com os objectivos estratégicos do projecto e os resultados esperados.

Tal como foi já referido nas conclusões do terceiro capítulo, embora o sector público se encontre numa parceria com o parceiro privado, deve prever planos de contingência que lhe permita intervir ou terminar o contrato caso se verifique uma divergência dos objectivos entre ambas as partes com impactos negativos no projecto. É por este motivo que se torna essencial uma clara definição da forma como os *cashflows* vão actuar e das fontes de retorno do projecto. A monitorização dos *cashflows* permitirá ao sector público identificar atempadamente eventuais ameaças à estabilidade financeira do projecto.

O sucesso de uma PPP dependerá de uma análise realista e compreensiva dos riscos e da preparação de cláusulas contratuais que permitam distribuir os encargos dos riscos em termos de obrigações específicas do serviço, mecanismo de pagamentos e provisões contratuais específicas para ajustar a partilha de riscos implícita na estrutura inicial. A monitorização destes riscos e da forma como estes evoluem ao longo do ciclo de vida do projecto bem como dos seus impactos no projecto, assume uma importância especial para o sector público.

No decorrer dos parágrafos anteriores foram apresentadas inúmeras conclusões retiradas do trabalho apresentado nos vários capítulos que constituem esta tese. Foram apresentadas várias recomendações que permitem clarificar dois dos aspectos críticos no sucesso deste modelo, a análise de riscos e a monitorização. Os resultados da análise da legislação nacional e internacional existente foram igualmente apresentados permitindo identificar algumas tendências e obstáculos a ultrapassar para a implementação de uma política nacional de PPP. Espera-se que este trabalho possa contribuir para o aumento do conhecimento básico acerca das PPP e que as recomendações apresentadas possam auxiliar na realização de futuras PPP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akintoye, A., Beck, M., Harcastle, C. (2003). *“Public – Private Partnerships – Managing Risks and Opportunities”*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Argy, F., Lindfield, M., Stimson, B., Hollingsworth, P. (1999). Infrastructure and Economic Development. In *“CEDA Information Paper Number 60”*. Committee for Economic Development of Australia, Melbourne.
- Bing, Li et al. (2004). *“The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK”*. Disponível em <http://www.sciencedirect.com>. Data de acesso: 01 de Maio de 2008.
- Chapman, C., Ward, S. (2003). *“Project Risk Management: Processes, Techniques and Insights, 2nd Edition”*. John Wiley & Sons Ltd, England
- Comissão das Comunidades Europeias. (2000). *“Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law”*. Bruxelas.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2003). *“Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Estratégias do Mercado Interno, Prioridades 2003-2006”*. Bruxelas.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2004). *“Livro Verde sobre as Parcerias Público – Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões”*, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2005a). *“Commission Staff Working Paper SEC (2005) 629 – Report on the Public Consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions”*. Bruxelas.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2005b). *“Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões COM (2005) 569 – Sobre as Parcerias Público – Privadas e o Direito Comunitário sobre Contratos Públicos e Concessões”*. Bruxelas.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2008). *“Commission Interpretative Communication on Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships – C (2007) 6661”*. Bruxelas.
- Costa, J. M., Providência, P. (2004). *“Projecto de Investigação e Desenvolvimento: Parcerias Público – Privadas PPP – Relatório Final”*. FEUP, Porto.
- Dealogic. (2007). *“Dealogic Global Project Finance Review – First Half 2007”*. Disponível em www.dealogic.com. Data de acesso: 06 de Março de 2008.
- DLA Piper. (2007). *“European PPP Report 2007”*. Disponível em www.dlapiper.com. Data de acesso: 05 de Março de 2008.
- EIB, European Investment Bank. (2004). *“The EIB’s Role in Public – Private Partnerships (PPP)”*. Disponível em: <http://www.eib.org/index.htm>. Data de acesso: 23 de Fevereiro de 2008.
- EIB, European Investment Bank. (2007). *“Economic and Financial Report 2007/3 – Public – Private Partnerships in Europe: An Update”*. Disponível em: <http://www.eib.org/index.htm>, Data de acesso: 23 de Fevereiro de 2008.
- European Commission. (2003). *“IP/03/1521, 11 de Novembro de 2003 – European Growth Initiative: Commission Tables Final Proposal to EU Leaders”*. Disponível em:

http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/index_en.htm. Data de acesso: 26 de Fevereiro de 2008.

European Commission, Directorate General Internal Market and Services. (2005). “*Public Procurement Policy. Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive*”. Disponível em: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf. Data de acesso: 24 de Fevereiro de 2008.

European Commission, Directorate General Regional Policy. (2003). “*Guidelines for Successful Public – Private Partnerships*”. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm. Data de acesso: 24 de Fevereiro de 2008.

European Commission, Directorate General Regional Policy. (2004). “*Resource Book on PPP Case Studies*”. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm. Data de acesso: 24 de Fevereiro de 2008.

Eurostat, Gabinete de Estatística das Comunidades Europeias. (2004). “*STAT/04/18 – New Decision of Eurostat on deficit and debt – Treatment of Public – Private Partnerships*”. Luxemburgo. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>. Data de acesso: 26 de Fevereiro de 2008.

Fitzgerald, Peter. (2004). “*Review of Partnerships Victoria Provided Infrastructure. Final Report to the Treasurer*”. Growth Solutions Group. Melbourne, Australia. Disponível em: <http://www.gsg.com.au/>. Data de acesso: 05 de Outubro de 2008.

FMG, Financial Management Guidance n.º 18. (2006). “*Public Private Partnerships: Risk Management*”. Australian Government – Department of Finance and Administration. Disponível em: <http://www.ag.gov.au/cca>. Data de acesso: 02 de Junho de 2008.

FMG, Financial Management Guidance n.º 19. (2006). “*Public Private Partnerships: Contract Management*”. Australian Government – Department of Finance and Administration. Disponível em: <http://www.ag.gov.au/cca>. Data de acesso: 02 de Junho de 2008.

Gawlick, S. (2003). “*Public Private Partnerships – A Financier’s Perspective*”. UNESCAP, Transport and Tourism Division.

GLC, Global Legal Group. (2007). “*The international Comparative Legal Guide to: PFI/PPP Projects 2007*”. LGC, Londres. Disponível em: <http://www.iclg.co.uk>. Data de acesso: 11 de Março de 2008.

Grimsey, D., Lewis, M. (2004). “*Public – Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*”. Edward Elgar, Cheltenham.

Grout, P. A. (2003). Public and Private Sector Discount Rates in Public-Private Partnerships. In “*Public – Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*”. Edward Elgar, Cheltenham.

HM Treasury. (2003) “*PFI: Meeting the Investment Challenge*”. Disponível em: <http://www.hm-treasury.gov.uk>. Data de acesso: 08 de Março de 2008.

HM Treasury. (2007). “*PFI Signed Project List – December 2007*”. Disponível em: <http://www.hm-treasury.gov.uk>. Data de acesso: 8 de Março de 2008.

HM Treasury. (2007). “*SoP4 – Standardisation of PFI Contracts – Version 4*”. Disponível em: <http://www.hm-treasury.gov.uk>. Data de acesso: 8 de Março de 2008.

- Hodge, G., Greve, C. et al. (2005). *“The Challenge of Public – Private Partnerships: Learning from International Experience”*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Hodge, G. (2005). Public-Private Partnerships: The Australasian Experience with Physical Infrastructure. In *“The Challenge of Public – Private Partnerships: Learning from International Experience”*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Martin Loosemore, A. Ng. (2006). *“Risk Allocation in the Private Provision of Public Infrastructure”*. Disponível em <http://www.sciencedirect.com>. Data de acesso: 01 de Maio de 2008.
- Ministério das Finanças. (2003). *“Decreto-Lei n.º 83/2003 de 26 de Abril”*. Diário da República.
- Ministério das Finanças. (2006). *“Decreto-Lei n.º 141/2006 de 27 de Julho”*. Diário da República.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública. (2007). *“Despacho n.º 936/07 SETF – Criação do GASEPC – Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, SEE, das Parcerias Público-Privadas, PPP, e das Concessões”*. Lisboa. Disponível em: <http://www.min-financas.pt/>. Data de acesso: 08 Abril de 2008.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública. (2008). *“Orçamento do Estado para 2008: Relatório”*. Disponível em: <http://www.min-financas.pt/>. Data de acesso: 08 Abril de 2008.
- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. (2006) *“Decreto-Lei n.º 239/2004 de 21 de Dezembro”*. Diário da República.
- Monteiro, Rui. (2005). Public-private Partnerships: Some Lessons from Portugal. In *“EIB Papers: Innovative Financing of Infrastructures – The role of Public Private Partnerships, Lessons from the Early Movers – Volume 10, n.º 2”*. European Investment Bank. Disponível em <http://www.eib.org/index.htm>. Data de acesso: 01 de Abril de 2008.
- Moody, J. (1919). *“The Railroad Builders”*. Sítio da Internet: [http://cpr.org/Museum/Railroad Builders/Railroad Builders_01.html](http://cpr.org/Museum/RailroadBuilders/RailroadBuilders_01.html). Data de Acesso: 19 de Janeiro de 2008.
- Mott MacDonald. (2002). *“Review of Large Public Procurement in the U.K.”*. HM Treasury, Londres.
- NAO, National Audit Office. (2001). *“Modernising Construction – HC 87 Session 2000-2001”*. NAO, Londres.
- NAO, National Audit Office. (2003). *“PFI: Construction Performance – HC 371 Session 2002-2003”*. NAO, Londres.
- NAO, National Audit Office. (2007). *“Improving the PFI Tendering Process – HC 149 Session 2006-2007”*. NAO, Londres.
- Olsson, C. (2002). *“Risk Management in Emerging Markets: How to survive and prosper”*. Prentice Hall, London.
- Parlamento Europeu e do Conselho. (2004). *“Directiva 2004/18/CE de 31 de Março de 2004 – Relativa à Coordenação dos Processos de Adjudicação dos Contratos de Empreitada de Obras Públicas, dos Contratos Públicos de Fornecimento e dos Contratos Públicos de Serviços”*. Jornal Oficial da União Europeia.
- Partnerships Victoria. (2001a). *“Public Sector Comparator – Technical Note”*. Department of Treasury and Finance. Melbourne, Australia.

Partnerships Victoria. (2001b). *“Risk Allocation and Contractual Issues”*. Department of Treasury and Finance. Melbourne, Australia.

Partnerships Victoria. (2003). *“Use of Discount Rates in the Partnerships Victoria Process”*. Department of Treasury and Finance. Melbourne, Australia.

Partnerships Victoria. (2005). *“Standard Commercial Principles”*. Department of Treasury and Finance. Melbourne, Australia.

PMI, Project Management Institute. (2004). *“A Guide to the Project Management Body of Knowledge, 3rd Edition”*. PMI inc., U.S.A.

PriceWaterhouseCoopers. (2005). *“Delivering the PPP Promise: A review of PPP issues and activity”*. Disponível em: <http://www.pwc.com>. Data de acesso: 03 de Março de 2008.

Ribault, A. (2001). Lessons from the French Experience in Public and Private Partnerships. In *“Irish Banking Review – Spring 2001”*. Edward Elgar, Cheltenham.

The Allan Consulting Group. (2007). *“Performance of PPP’s and Traditional Procurement in Australia”*. Disponível em: <http://www.allenconsult.com.au>. Data de acesso: 17 de Março de 2008.

Treasury Taskforce. (1998). *“Public Sector Comparators and Value for Money – Policy Statement n.º 2”*. Londres, HMSO.

Tribunal de Contas. (2007). *“Relatório de Auditoria N.º 04/2007 – 2ª Secção. Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias, Seguimento das Recomendações”*. Disponível em: <http://www.tcontas.pt>. Data de acesso: 03 de Abril de 2008.

UNESCAP. (2007). *“Public – Private Partnerships in Infrastructure Development: An introduction to issues from different perspective”*. UNESCAP, Transport and Tourism Division, Bangkok.

Wettenhall, R. (2005). The Public-Private Interface: Surveying the History. In *“The Challenge of Public – Private Partnerships: Learning from International Experience”*. Edward Elgar, Cheltenham.