

Fórum: Perspectivas Práticas

Fatores críticos de sucesso das Parcerias Público-Privadas: aspectos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal

Sandra I. Firmino¹

¹ Universidade de Lisboa / Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa — Portugal

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são arranjos institucionais que envolvem atores públicos e privados numa relação contratual de longa duração. Assumindo-se como contratos incompletos, propendem para o aumento dos custos de transação e estão associadas aos problemas típicos das relações de principal-agente. Neste contexto, a academia tem dedicado atenção ao estudo dos fatores críticos para o bom desempenho das PPP, entre os quais, os fatores de natureza política e institucional, a que dedicamos o artigo. Por meio de uma metodologia qualitativa, assente na realização de entrevistas em profundidade e numa criteriosa análise documental, o artigo propõe-se estudar o caso das PPP de infraestruturas rodoviárias em Portugal, com falhas já identificadas e atualmente sob forte escrutínio público.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; fatores institucionais; fatores políticos; infraestruturas rodoviárias; Portugal.

Factores críticos de rendimento de los Consorcios Público-Privados: aspectos político-institucionales. Estudio de caso de infraestructura vial en Portugal

Los Consorcios Público-Privados (CPP) son arreglos institucionales donde participen agentes públicos y privados en una relación contractual de larga duración. Como contratos incompletos, os CPP tienden a un aumento de los costos de transacción y están asociados con los problemas típicos de las relaciones de principal-agente. En este contexto, la academia ha dedicado atención al estudio de los factores críticos para el rendimiento del CPP, incluyendo los factores políticos y institucionales, al que dedicamos el artículo. A través de una metodología cualitativa, basada en la realización de entrevistas en profundidad y un análisis exhaustivo de los documentos, el artículo propone estudiar el caso de CPP de infraestructura vial en Portugal, con deficiencias ya identificadas y actualmente bajo un intenso escrutinio público.

Palabras clave: consorcios público-privados; factores institucionales; factores políticos; infraestructura vial; Portugal.

Critical success factors of Public-Private Partnerships: political and institutional Aspects. Case study of highways in Portugal

Public-Private Partnerships (PPPs) can be defined as institutional arrangements involving public and private actors in long-term contracts. Considered incomplete contracts, PPPs tend to have increased transaction costs and are associated with the typical problems of principal-agent relationships. In this context, the academy has devoted attention to the study of the critical factors to the performance of PPPs, including political and institutional factors, which is also the focus of this article. Through a qualitative study, based on in-depth interviews and intensive documental analysis, this article aims to study the case of PPPs of highways in Portugal, which have flaws and are currently under great public scrutiny.

Keywords: Public-Private Partnerships; institutional factors; political factors; road infrastructure; Portugal.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170228>

Artigo recebido em 18 jul. 2017 e aceito em 22 mar. 2018.



1. INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPP) têm vindo a registar uma forte expansão ao nível internacional. Em Portugal, os governos promoveram um extenso programa de PPP desde a segunda metade dos anos 1990, o qual consistiu maioritariamente em infraestruturas rodoviárias, pese embora a realidade dos últimos anos indicie a existência de diversas lacunas na sua aplicação.

A literatura internacional tem destacado diversos fatores críticos que criam condições para o bom desempenho das PPP. Por meio de uma metodologia qualitativa, pretendemos estudar de que forma os fatores de suporte governamental (natureza institucional e política) ditaram o desempenho do caso português no que se refere às PPP das infraestruturas rodoviárias.

Consideramos que a pesquisa possui atualidade e pertinência ao trazer para o conhecimento um estudo de caso insuficientemente explorado (Portugal), mediante uma pesquisa em que se procura uma compreensão em profundidade e que contribui, através da experiência relatada, para sensibilizar e possibilitar a aprendizagem dos gestores públicos com relação às PPP.

2. AS PPP COMO CONTRATOS: CONTRIBUTOS NEOINSTITUCIONALISTAS E ABORDAGEM CONTRATUAL

De forma genérica, as PPP podem definir-se como instrumentos de colaboração entre atores públicos e privados. Face às diferentes práticas, as PPP assumem diversos significados. Entre as utilizações mais frequentes para o conceito, encontramos as que definem as PPP como: (a) contratos de longa duração para a realização de infraestruturas; (b) um modo de governança novo e alternativo; (c) um jogo de linguagem que procura dissimular as intenções de privatização (Hodge e Greve, 2007).

As PPP de tipo contratual, as que interessam para o artigo, constituem instrumentos bem formalizados, com clara delimitação de responsabilidades, riscos e benefícios. A interação entre os parceiros é limitada, dado que o parceiro público define os objetivos e os bens e serviços a entregar, o que torna a relação semelhante à existente entre vendedor e comprador (Firmino, 2014). São contratos incompletos de longa duração, marcados pela existência de custos de transação, resultantes da incerteza quanto ao futuro e da presença de especificidades dos ativos (Zheng, Roehrich e Lewis, 2008). Como relações de principal-agente, as PPP podem permitir a existência de comportamentos oportunistas dos parceiros privados (agentes), mais favorecidos numa relação assimétrica no que toca à informação (Shapiro, 2005). Para evitar esses comportamentos, o principal (parceiro público) possui um incentivo para investir nos instrumentos de seleção (procedimentos concursais) e para introduzir disposições contratuais que permitam a transferência de riscos e punir ou recompensar o parceiro privado pelo seu desempenho (Chung, 2012).

3. FATORES CRÍTICOS AO BOM DESEMPENHO DAS PPP: A NECESSIDADE DE SUPORTE GOVERNAMENTAL

São várias as vantagens que têm sido associadas às PPP. Argumenta-se que, além de permitirem captar investimento privado, as PPP permitem a obtenção de um melhor *value for money* (VFM), face à transferência de riscos para o setor privado (Organization for Economic Co-operation and Development, 2008, doravante OCDE). A iniciativa privada é vista como mais eficiente do que a prestação pública ao funcionar numa ótica de mercado e com o objetivo do lucro, sendo mais propensa à inovação e concentrando maiores recursos técnicos e experiência especializada (Hofmeister e Borchert, 2004).

De acordo com Hodge e Greve (2009), a evidência empírica, ao nível internacional, tem denotado resultados mistos quanto a aferição do VFM das PPP, destacando diversas “armadilhas” que ameaçam seu bom desempenho. Desse modo, numa avaliação da sua experiência com as PPP, o Banco Mundial observa diversos fatores críticos a montante ou a jusante da celebração das PPP. Entre os fatores a montante, os mais relevantes para o sucesso das PPP, segundo essa organização, salientam-se o consenso e compromisso político, a existência de uma estratégia setorial apropriada (política de PPP), o ambiente regulatório e a capacitação institucional e adoção de boas práticas. Entre os fatores a jusante, colocam-se os referentes à execução das PPP, como a capacidade de investimento financeiro, capacidade técnica e exequibilidade do projeto (World Bank Institute, 2013).

Tendo por base a literatura, procedemos à elaboração de um quadro síntese (quadro 1), onde agrupamos os fatores críticos em três categorias distintas: fatores políticos, fatores institucionais e contexto de atuação da iniciativa privada (o último já a jusante das PPP e, por isso, não estudado no artigo).

QUADRO 1 FATORES CRÍTICOS PARA O DESEMPENHO DAS PPP

Fatores Críticos		Dimensões
Fatores Políticos	<i>Adequação do Modelo de PPP para o Projeto</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação de custo-benefício favorável à realização do projeto; • Aferição correta do VFM da opção PPP (PSC); • Comportabilidade da despesa; • Viabilidade técnica.
	<i>Compromisso Político</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Situação política estável (regime e sistema políticos); • Relativo consenso político e social em torno dos projetos de PPP a realizar; • Política de PPP sonante (clareza de posicionamento e objetivos governamentais).
	<i>Transparência e Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Publicitação da principal informação relativa às PPP; • Procedimentos concursais de seleção dos parceiros transparentes.
Fatores Institucionais	<i>Quadro Legal e Regulatório</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de enquadramento geral das PPP; • Legislação setorial e de contratação pública; • Regulação dos contratos; • Definição de termos contratuais sobre: mecanismos de pagamento e de repartição de benefícios; matriz adequada de distribuição dos riscos; salvaguardas e garantias dos parceiros; indicadores de desempenho; renegociação, saída e cessação do contrato; • Standardização de procedimentos concursais e de contratos.
	<i>Capacitação Institucional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de uma unidade de PPP bem apetrechada de recursos; • Perícia técnica e experiência em PPP (não dependência de consultores externos); • Boa governação pública (organização e coordenação das entidades com responsabilidades em PPP).
	<i>Seleção do Parceiro Privado</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente concorrencial na fase de concurso público; • Procedimento concursal com procedimentos bem delineados; cadernos de encargos, com indicação dos requisitos técnicos, dos indicadores de desempenho e dos critérios de avaliação dos parceiros privados.

Continua

Fatores Críticos		Dimensões
Contexto de Atuação da Iniciativa Privada	<i>Ambiente Econômico e Financeiro</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Situação econômica estável; • Política econômica sonante; • Mercado financeiro dinâmico e disponível para o investimento.
	<i>Compromisso do Parceiro Privado</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Solidez técnica e financeira do parceiro privado; • Atribuição do projeto: cadernos de encargos exequíveis e razoáveis do ponto de vista técnico; remuneração adequada; garantias do Estado; acesso ao mercado de capitais.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Aziz (2007); Kwak, Chih e Ibbs (2009); OCDE (2012).

4. METODOLOGIA

Este estudo teve por base a aplicação de uma metodologia qualitativa. Partindo de um paradigma científico de tipo interpretativista, procuramos obter um conhecimento aprofundado da realidade a estudar, colocando no centro as visões dos atores intervenientes. Como técnicas de recolha de dados, utilizamos as entrevistas qualitativas e procedemos a uma criteriosa análise documental. Os documentos analisados incluíram os relatórios de auditoria às PPP do Tribunal de Contas (TC), o regime jurídico das PPP, os contratos das PPP rodoviárias, as transcrições das 70 audições públicas da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP (CPIPPP) e o respetivo relatório final.

Esses documentos forneceram os dados de base à realização das entrevistas, as quais visaram aprofundar conhecimentos e esclarecer e confrontar fatos com os inquiridos, parlamentares dos diversos partidos políticos participantes na CPIPPP e gestores públicos intervenientes na preparação e adjudicação dos contratos ou na sua monitorização.

Os contratos foram alvo de uma análise de conteúdo com definição das categorias temáticas *a priori* (características da prestação, modelo de financiamento, distribuição de riscos, mecanismos de salvaguarda, regras de interação), as quais foram ainda divididas em subcategorias. Procedeu-se ainda ao registo numa categoria residual de unidades de análise consideradas, em primeira análise, como possivelmente pertinentes, que foram, posteriormente, incluídas em novas categorias ou descartadas se irrelevantes para a análise.

As audições da CPIPPP e as entrevistas foram alvo de uma análise de conteúdo mais flexível. Para o efeito, evitamos designar categorias *a priori*. Após uma primeira revista ao material empírico, procedemos a uma codificação inicial dos dados com cariz aberto, tendo por base categorias temáticas que foram sendo identificadas, e utilizando como unidade de análise os segmentos de texto (frases ou parte delas). Ao longo da análise, mantivemos a flexibilidade para rever a codificação inicialmente atribuída, praticando um método de comparações sucessivas, para verificar a adequação da inclusão de cada unidade. Seguidamente, procedemos a uma codificação axial e seletiva, procurando estabelecer padrões de interpretação e de desenvolvimento das categorias iniciais. Por último, fizemos o cruzamento desta análise de dados com os fatores críticos estabelecidos na literatura, fazendo refletir a incidência dos mesmos no caso de estudo.

5. O CASO PORTUGUÊS DAS PPP DE INFRAESTRUTURAS RODOVIÁRIAS

5.1 UNIVERSO DE PPP DO ESTADO PORTUGUÊS

O Estado português acompanha um universo de 21 PPP rodoviárias, que possuem o maior peso em número e despesa anual para o Estado (Portugal, 2017: 95). Os respetivos contratos foram adjudicados entre 1995 e 2010, sob modalidades de financiamento distintas.

O quadro 2 apresenta a síntese da análise crítica ao funcionamento das PPP rodoviárias portuguesas, tendo por base os fatores políticos e institucionais supramencionados.

QUADRO 2 Fatores Críticos para o Desempenho das PPP: Análise do Caso das Infraestruturas Rodoviárias em Portugal

Fatores Críticos		
Fatores Políticos	<i>Adequação do Modelo de PPP</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Duvidosa comportabilidade orçamental face ao elevado número de PPP. • Avaliação do VFM deficiente (PSC ausente ou pouco credível; estudos de custo-benefício sem análise de sensibilidade; projeções irrealistas da dimensão de tráfego).
	<i>Compromisso Político</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Consenso político e social inexistente, apesar da relativa estabilidade política. • Decisão unilateral de modificação dos contratos por iniciativa pública.
	<i>Transparência e Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade no escrutínio popular (relatórios incompletos e dificilmente inteligíveis para o cidadão comum). • Restrição no acesso à informação (peças contratuais só se tornaram recentemente públicas; caso base, documentos de renegociação e alguns relatórios são de caráter reservado).
Fatores Institucionais	<i>Quadro Legal e Regulatório</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Regime jurídico das PPP celebrado em 2003 e alterado para se tornar mais assertivo. • Contratos incluem a definição de termos sobre as características da prestação, o modelo de financiamento, a repartição de riscos e as salvaguardas e garantias dos parceiros. • Algumas lacunas nos contratos e lançamento de cadernos de encargos (sobretudo, nas PPP iniciais): <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de mecanismos de repartição de benefícios; • Repartição de riscos penalizadora do Estado (expropriações; risco ambiental) ou decorrente de modificações contratuais substantivas (alteração de matrizes de risco com assunção do risco de tráfego pelo Estado); • Cláusulas contratuais bastante penosas em caso de decisão de renegociação e saída do Estado; <ul style="list-style-type: none"> • Pouca incidência nos mecanismos de sanção por violação dos contratos pelos parceiros privados. • Inexistência de manuais de boas práticas e de procedimentos <i>standard</i> na adjudicação das PPP.

Continua

Fatores Críticos	
<i>Capacitação Institucional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de uma Unidade de PPP com funções de gestão e monitorização bem consolidada. • Fragilidade do modelo de gestão e acompanhamento das PPP: divisão variável de atribuições e má articulação entre entidades, ao longo do tempo (EP, INIR, Parpública). • Pouca experiência e ausência de perícia técnica suficiente durante os primeiros anos das PPP. • Forte dependência de consultores externos. • Promiscuidade de papéis nos políticos e técnicos envolvidos (do setor público para o privado e vice-versa).
<i>Seleção do Parceiro Privado</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lançamento por meio de concurso público internacional. • Projetos baseados nas propostas técnicas e estudos apresentados na candidatura do parceiro privado. • Mercado concorrencial limitado na oferta (reduzido número de <i>players</i> e possível concertação).

Fonte: Elaborado pela autora.

5.2 DO CONSENSO POLÍTICO À FALTA DE COMPROMISSO E À INSTABILIDADE DA POLÍTICA DE PPP

Impulsionado pela insuficiência de infraestruturas públicas e num cenário de restrição do défice e da dívida pública por imposição da União Europeia, Portugal aderiu com entusiasmo às PPP.¹ No caso das autoestradas, somavam-se ainda as preocupações com a equidade regional, a redução de sinistralidade e a aprovação do Plano Rodoviário Nacional 2000 (Cruz e Marques, 2012). Existia um consenso político alargado sobre as PPP,² ainda que a visão dos partidos quanto aos projetos em particular pudesse divergir.

De acordo com a literatura, o consenso alargado configura-se como algo positivo, já que a vontade política deve ser espelhada mediante uma política pública sonante, para evitar a oposição dos cidadãos e dos partidos políticos (Grimsey e Lewis, 2004). Com uma duração contratual muito superior à dos ciclos políticos, a existência de consenso favorece a garantia de compromisso político dos governos subsequentes, fundamental para ajudar a estabelecer a confiança do parceiro privado e para evitar despesas motivadas por alteração unilateral dos contratos (Guasch, 2004).

A falta de coerência política caracteriza, contudo, o exemplo português marcado pelas renegociações sucessivas por decisão unilateral dos governos: “A experiência nacional tem revelado uma ausência mais profunda do alinhamento dos poderes públicos, já que são patentes em diversas PPP, quer alterações de filosofia dos projetos iniciais, quer alteração de vertentes dos mesmos projetos (alteração de traçados, de políticas comerciais...) com consequências onerosas para o Estado” (Portugal, 2007:17).

¹ Em 2005, o país apresentava o maior investimento em PPP em percentagem do PIB (Pricewaterhouse Coopers apud OCDE, 2008:30).

² “Havia uma clara vontade de ir pelo modelo PPP, de experimentar isso, assumir que há riscos, mas querer fazer o teste” (deputado do Bloco de Esquerda (BE) em entrevista).

5.3 RACIONALIDADE TÉCNICA OU POLÍTICA: DA AFERIÇÃO DO VFM DOS CONTRATOS DE PPP

As PPP são decisões políticas, ainda que tendam a ser apresentadas ao público como se fossem técnicas (Coghill e Woodward, 2005:89). A racionalidade técnica espelha a opção por desenvolver um projeto em PPP quando ele exprime o melhor VFM (Grimsey e Lewis, 2004). As preferências políticas podem estar presentes na componente ideológica (pendência neoliberal) ou motivações eleitoralistas (querer mostrar “obra feita”, conforme sugere a teoria dos ciclos político-econômicos). No caso português, as PPP terão tido um mau uso, tornando-se “desproporcionadas, descontroladas e assimetricamente poderosas face ao Estado” (audição CPIPPP, 28 jun. 2012), dado serem um “instrumento muito aliante que não envolve encargos imediatos” (presidente do TC em entrevista).

O VFM pode ser definido como a combinação mais favorável de custos do ciclo *whole-of-life* das PPP, tendo por base a quantidade e a qualidade do bem ou serviço. Parte de uma base quantitativa, mais objetiva e que se exprime do cálculo de um comparador público (Public Sector Comparator — PSC), mas inclui uma vertente qualitativa, difícil de valorizar (Morallos e Amekudzi, 2008). O PSC é o indicador que reúne os custos que um projeto teria caso fosse desenvolvido pelo setor público (OCDE, 2008). Alguns estudos concluem que os cálculos do PSC podem ser facilmente enviesados, de modo a favorecer a decisão política pretendida (Shaoul, 2005).

No caso português, o PSC foi instituído como uma obrigação legal com a aprovação do regime jurídico das PPP, ainda que, na realidade, não tenha sido usado na maioria dos contratos rodoviários (Portugal, 2007). Quando realizado, o PSC foi considerado um pró-forma:

A opção pelo recurso ao mercado estava tomada, porque a própria EP não tem a estrutura necessária [ao nível dos meios técnicos e humanos] para garantir a realização de projetos desta envergadura atualmente. [...] A decisão de usar o comparador é inútil quando a decisão de envolver o privado já foi tomada. [entrevistado da Estradas de Portugal — EP]

Os projetos de PPP devem mostrar uma análise de custo-benefício favorável à sua realização. “Se um projeto não tiver um saldo positivo, então não é por ser PPP que passa a ter um benefício para a sociedade, ainda que o comparador público possa dar preferência a esta modalidade” (audição CPIPPP 31 maio 2012). No caso das PPP portuguesas, questiona-se a oportunidade de realização de alguns troços de autoestrada. “Há estudos de tráfego que são encomendados [a consultoras externas] depois de a decisão estar tomada” (audição CPIPPP 19 jun. 2012).

A capacidade do setor público para, a cada momento do tempo, conseguir fazer face aos custos com as PPP é o que se designa por comportabilidade (*affordability*) (OCDE, 2008). Como solução que garante o “compre agora, pague depois”, as PPP podem motivar análises econômicas e de custo-benefício mais lenientes e a aceitação de projetos de fraca relevância pública (Monteiro, 2007). O elevado número de PPP celebradas traduziu-se num elevado encargo financeiro para o Estado, que atingiu 1,1% do PIB em 2011 (Portugal, 2013:14), colocando em risco sua sustentabilidade.

5.4 APOIO PÚBLICO AO DESCONHECIDO: A FALTA DE TRANSPARÊNCIA E DE ACCOUNTABILITY

Durante muitos anos, as PPP permaneceram afastadas das preocupações dos cidadãos, no que não fossem as matérias particulares que os afetavam (como o aumento de portagens ou o trajeto particular de uma autoestrada). Pouco informados sobre os custos e carentes de infraestruturas que permitiam

sua deslocação facilitada e a promoção do desenvolvimento local, os cidadãos viram com bons olhos as PPP.

A falta de escrutínio inicial decorreu da inexistência de disponibilização pública dos documentos, da sua fraca qualidade ou demasiada complexidade, tornando-os inacessíveis ao cidadão comum.³ Com o cenário de assistência financeira da Troika, as PPP passaram a encontrar-se sob grande escrutínio. Evidenciou-se um esforço de produção de relatórios mais claros e completos e os contratos de PPP tornaram-se disponíveis online. Ainda assim, os documentos que sustentam a decisão de adjudicação e seleção do parceiro privado e alguns anexos financeiros do contrato, como o caso-base, continuam reservados.

5.5 QUADRO LEGAL E REGULATÓRIO DAS PPP

O regime jurídico de cúpula das PPP foi aprovado em Portugal por meio do Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril. Atualmente, e por revogação do diploma anterior, vigora o Novo Regime Jurídico das PPP (NRJPPP), instituído pelo Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de maio.

O NRJPPP visou o reforço do acompanhamento na celebração e monitorização dos contratos de PPP, envolvendo a constituição de uma nova unidade especializada, a Unidade Técnica de Acompanhamento dos Projetos (Utap). Com isto, pretendeu-se combater a dispersão de entidades participantes e dotar o Estado de meios técnicos e humanos com a competência e perícia necessárias.

O NRJPPP estipula que a opção pela PPP deve decorrer de uma avaliação do VFM, pressupondo a adoção do PSC, a realização de estudos de viabilidade econômico-financeira e a verificação da comportabilidade orçamental (art. 6). O parceiro privado deve ter uma remuneração adequada face ao investimento e aos riscos assumidos, prevalecendo o princípio da assunção dos riscos pelo parceiro com melhor capacidade para os gerir (art. 7). Em face à experiência anterior das PPP portuguesas, o NRJPPP reforça as regras de renegociação dos contratos, obrigando ao cálculo das consequências financeiras para o parceiro público e à avaliação da respetiva comportabilidade (art. 20).

As PPP rodoviárias portuguesas são contratos de concessão que vinculam as partes em direitos e obrigações. A base contratual dispõe a maior parte das ocorrências associadas à vida das PPP, mas no caso português, muitas vieram a ser renegociadas. Nas PPP, o princípio fundamental de alocação dos riscos em função da capacidade de cada parceiro para os gerir pode ser facilmente subvertido. As PPP portuguesas evidenciam lacunas nas matrizes de repartição de riscos (como a assunção pelo parceiro público dos riscos de expropriação e ambientais, para além da não contemplação de mecanismos de repartição de benefícios), ainda que os contratos tenham vindo a melhorar ao longo do tempo.

A standardização dos contratos é discutida no âmbito das boas práticas, assim como a existência de manuais de procedimentos nas PPP (Kwak, Chih e Ibbs, 2009). Fazendo uso da aprendizagem verificada, a *standardização* de procedimentos permite replicar boas práticas, evitando erros e ajudando a superar a ausência de perícia técnica especializada em alguns contratantes públicos, acelerando os processos de contratação e, em suma, gerando maior eficiência por parte do Estado (Van der Hurk

³ “É incompreensível como se blindam os contratos do ponto de vista do conhecimento público [...] não há acesso à informação e, isso, claro que reduz esse espaço para a transparência e o esforço por responsabilização” (entrevista a deputado do BE). “A política de divulgação de relatórios da Inspeção Geral de Finanças tem sido, desde que me conheço [...] restritiva. [...] há, verdadeiramente, um dilema, que é o dilema da transparência” (audição CPIPPP, 20 jun. 2012).

e Verhoest, 2016). No caso português, e apesar de alguma intenção nesse sentido, ainda não existem esses documentos, conforme referido em entrevista pelo responsável da Utap.

5.6 CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL: MODELO DE GESTÃO DE ACOMPANHAMENTO DAS PPP

A gestão, acompanhamento e monitorização dos contratos de PPP implicam a constituição de entidades com competências bem definidas e que atuem de forma articulada e coordenada. A literatura confere um papel de relevo às unidades específicas de PPP que, ao nível da administração pública, acompanham os processos e poderão desenvolver *guidelines* e assistir na avaliação dos projetos (Aziz, 2007).

O caso português evidencia a falta de experiência nacional em PPP, durante os primeiros anos da sua realização.⁴ Foi comum o recurso à contratação de consultores externos, sobretudo nas áreas jurídica e financeira (Portugal, 2008). Além disso, foram diversos os casos de permuta de papéis entre os intervenientes das PPP (cargos políticos e técnicos), ora a atuar em representação do Estado, ora contratados pelos parceiros privados. “O que me parece é que tem que haver, por um lado, um certo período de nojo [...], por outro lado, o cuidado de não estar a atuar exatamente nas mesmas áreas em que se estava anteriormente” (audição CPIPPP 19 jun. 2012).

Ao nível do modelo de gestão e acompanhamento, salientam-se diversas entidades participantes sob a direção do Ministério das Finanças e do Ministério com a pasta das infraestruturas. As principais entidades públicas envolvidas foram mudando ao longo da experiência portuguesa, sem que, no entanto, o Estado conseguisse criar “uma estrutura sólida e consolidada de corpos administrativos que garantissem uma gestão e acompanhamento eficaz das PPP rodoviárias” (Firmino, 2014:184). As diversas mudanças podem ter sido responsáveis pela perda de memória institucional, pela dispersão de documentos e de recursos humanos especializados, com consequências perniciosas para a capacidade de aprendizagem do Estado português em matéria de PPP: “Cada vez que há uma mudança perde-se [...] a capacidade do Estado dialogar de igual para igual com os privados e saber contar a história do lado do Estado” (entrevista de responsável da EP).

5.7 SELEÇÃO DO PARCEIRO PRIVADO

A existência de competição nos concursos de PPP contribui para a diversidade e qualidade de oferta nas propostas dos candidatos a parceiro privado. Em muitos casos, o número de concorrentes é inferior ao desejável, o que poderá traduzir-se em uma competição mais aparente que real. O mercado de infraestruturas rodoviárias é bastante restrito em Portugal, o que poderá constituir oportunidade para a cartelização do mercado (entrevistas ao presidente do TC e responsável da EP).

Depois da assinatura do contrato, as alterações e renegociações necessárias processam-se com o privado numa posição monopolista, com os riscos daí decorrentes. Para Guasch (2004), a alteração de um contrato pouco tempo após sua celebração é espelho da má elaboração inicial e pode significar a apresentação de uma oferta oportunista por parte do privado.

Na realização dos concursos públicos, a literatura aponta para a necessidade de estabelecer uma clara definição do caderno de encargos (Kwak, Chih e Ibbs, 2009). No caso português, Cruz e Marques

⁴ Dois técnicos envolvidos na preparação e renegociação de PPP, ouvidos na CPIPPP, reconheceram sua inexperiência no período inicial: “quando comecei, não sabia nada de PPP” (audição 5 jun. 2012).

(2012) apontam falhas na delimitação dos cadernos de encargos das primeiras PPP, o que poderá ter permitido negociar várias especificações do contrato num ambiente não concorrencial.

6. CONCLUSÕES

A literatura discerne diversos fatores críticos para uma implementação de sucesso das PPP. Entre eles, salientam-se os fatores político-institucionais, que conferem o suporte governativo favorável ao seu desenvolvimento. O caso português das infraestruturas rodoviárias é ilustrativo de diversas lacunas nas PPP, que o tem colocado sob forte discussão pública e o habilita a constituir fonte relevante de aprendizagem internacional.

Com um quadro legal e regulatório que já se encontra bem desenvolvido, o caso português é revelador, no entanto, da incapacidade para se estabelecer um compromisso político e se evidenciar uma correta avaliação do VFM por meio de entidades públicas tecnicamente competentes.

Carentes em infraestruturas e com fortes restrições orçamentais, as PPP constituíram uma solução apetecível para os governos, ora por pendência política, ora por motivações eleitoralistas.

Ao fim de 20 anos de experiência, e com uma aprendizagem demorada, existe ainda muito a fazer, como no domínio da melhoria de boas práticas e *standardização* de contratos e procedimentos. A evolução positiva dos últimos anos revela-se, no entanto, esperançosa para uma melhor utilização futura das PPP em Portugal.

REFERÊNCIAS

- AZIZ, Ahmed M. Abdel. Successful delivery of public-private partnership for infrastructure development. *Journal of Construction Engineering and Management*, v. 133, n. 12, p. 918-931, dez. 2007.
- CHUNG, Demi. Optimising risk-sharing: the contracting approach. In: IRSPM CONFERENCE CONTRADICTIONS IN PUBLIC MANAGEMENT: MANAGING IN VOLATILE TIMES, 16., 2012, Roma. *Proceedings...* Roma: IRSPM, 2012. Disponível em: <www.irspm.net/publications/finish/83-36-public-private-partnerships/620-.html>. Acesso em: 31 jul. 2013.
- COGHILL, Ken; WOODWARD, Dennis. Political issues of public-private partnerships. In: HODGE, Graeme; GREVE, Carsten (Ed.). *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005. p. 81-94.
- CRUZ, Carlos Oliveira; MARQUES, Rui Cunha. *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: Sílabo, 2012.
- FIRMINO, Sandra Isabel Rasteiro. *Parcerias Público-Privadas em Portugal: accountability, modelos e motivações subjacentes*. 2014. 350 p. Tese (doutorado em ciências da administração) — Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2014.
- GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn. *Public Private Partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- GUASCH, J. Luis. *Grating and renegotiating infrastructure concessions: doing it right*. Washington: The World Bank, 2004.
- HODGE, Graeme; GREVE, Carsten. PPPs: The passage of time permits a sober reflection. *Economic Affairs*, v. 29, n. 1, p. 33-39, 2009.
- HODGE, Graeme; GREVE, Carsten. Public-Private Partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 545-558, 2007.
- HOFMEISTER, Albert; BORCHERT, Heiko. Public-Private Partnerships in Switzerland: crossing the bridge with the aid of a new governance approach. *International Review of Administrative Sciences*, v. 70, n. 2, p. 217-232, 2004.
- KWAK, Young Hoon; CHIH, Ying-Y.; IBBS, C. William. Towards a comprehensive understanding of Public-Private Partnerships for infrastructure development. *California Management Review*, v. 51, n. 2, p. 51-78, 2009.
- MONTEIRO, Rui Sousa. PPP and fiscal risks. Experiences from Portugal. In: INTERNATIONAL SEMINAR ON STRENGTHENING PUBLIC INVESTMENT AND MANAGING FISCAL RISKS FROM PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, 2007, Budapeste. *Proceedings...* Budapeste: IMF, 2007. Disponível em: <www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/rsm_p.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2013.
- MORALLOS, Dorothy; AMEKUDZI, Adjo. The state of the practice of value for money analysis in comparing Public Private Partnerships to traditional procurements. *Public Works Management Policy*, v. 13, n. 2, p. 114-125, 2008.
- OCDE. Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Public-Private Partnerships — in pursuit of risk sharing and value for money*. Paris: OECD, 2008.
- OCDE. Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Recommendation of the Council on Principles for the public governance of Public Private Partnerships*. Paris: OECD, 2012. Disponível em: <www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2015.
- PORTUGAL. Tribunal de Contas. *Auditoria à gestão das Parcerias Público Privadas — concessões rodoviárias*. Relatório de Auditoria nº 10/2008 — 2ª Secção. Lisboa: Tribunal de Contas, 2008.
- PORTUGAL. Tribunal de Contas. *Auditoria aos encargos do estado com as Parcerias Público- Privadas — concessões rodoviárias e ferroviárias*. Relatório de Auditoria nº 04/2007 — 2ª Secção. Lisboa: Tribunal de Contas, 2007.
- PORTUGAL. Unidade Técnica de Acompanhamento dos Projetos. *Boletim anual das PPP — 2016*. Boletim Trimestral PPP — 4º trim. 2016. Lisboa: Ministério das Finanças, 2017.
- PORTUGAL. Unidade Técnica de Acompanhamento dos Projetos. *Relatório anual das PPP — 2012*. Lisboa: Ministério das Finanças, 2013.

SHAOUL, Jean. The private finance initiative or the public funding of private profit? In: HODGE, Graeme; GREVE, Carsten (Ed.). *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005. p. 190-206.

SHAPIRO, Susan. Agency theory. *Annual Review of Sociology*, v. 31, p. 263-284, 2005.

VAN DEN HURK, Martijn; VERHOEST, Koen. The challenge of using standard contracts in public-

private partnerships. *Public Management Review*, v. 18, n. 2, p. 278-299, 2016.

WORLD BANK INSTITUTE. *Disclosure of project and contract information in Public-Private Partnerships*. Washington: The World Bank, 2013.

ZHENG, Jurong; ROEHRICH, Jens; LEWIS, Michael. The dynamics of contractual and relational governance: evidence from long-term public-private procurement arrangements. *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 14, p. 43-54, 2008.

Sandra I. Firmino

Doutora em ciências da administração. Professora auxiliar de administração pública do ISCSP.

E-mail: sfirmino@iscsp.ulisboa.pt.