

Os Novos Arranjos Institucionais na Governança Pública: O Caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa

Sandra Firmino*

Keywords: Public-Private Partnerships, Public Governance

Abstract

Nowadays, European societies face tremendous challenges which compel them to change. Public governance gains new shape, as the State changes its role and how to perform its tasks in society. The use of forms of institutional cooperation between public and private sectors becomes an even more present reality. Old Public Administration, integrated and hierarchical, gives place to a fragmented and polycentric State, in which collaboration with other actors becomes an asset. Among the new institutional arrangements, we can highlight hybrid forms, such as public-private partnerships (PPP) and networks. In the administrative reform of the European countries, this common emphasis tends to be present. Still, the adaptation to political and socio-economic conditions of each country is crucial to good governance. It is of interest then to analyse the specificities and similarities of the measures undertaken by these countries. In this paper, we will study the case of PPP. Using a documental analysis, involving legislation, official reports and other quantitative and qualitative data on the PPP, we will confront the Portuguese with the Spanish, British and Dutch cases, in order to get a comparative analysis between Northern and Southern Europe.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas, governança pública

Resumo

As sociedades europeias actuais enfrentam presentemente fortes desafios que as compelem à mudança. Ao nível da governança pública (*public governance*), a actividade do Estado ganha novos

*Assistente do ISCSP-UTL. Doutoranda em Ciências da Administração pela EEG-UMinho, sfirmi-no@iscsp.utl.pt.

contornos, modificando-se o seu papel e a forma de desempenhar as suas missões na sociedade. O recurso a formas de cooperação institucional entre os sectores público e privado torna-se uma realidade cada vez mais presente. À Administração integrada tradicional sucede um Estado fragmentado, que promove uma colaboração com outros actores. Entre os novos arranjos inter-institucionais, destacam-se as formas híbridas, como as parcerias público-privadas (PPP) e as redes (*networks*). Na reforma administrativa dos países europeus, esta tónica comum tende a estar presente. Ainda assim, a adaptação às condições político-sociais-económicas de cada país é fundamental para uma boa governança. Interessa, portanto, analisar as especificidades e os pontos de semelhança das medidas adoptadas. Neste trabalho, iremos debruçar-nos sobre o caso concreto das PPP. Com recurso a uma análise documental, envolvendo a legislação, os relatórios oficiais e outros dados quantitativos e qualitativos sobre as PPP, confrontaremos o caso português com os de Espanha, do Reino Unido e da Holanda, de modo a dar uma visão comparativa entre o Norte e o Sul da Europa.

Introdução

Nas sociedades europeias actuais, a governança pública (*public governance*) lança novos desafios aos Estados. A actividade do Estado ganha novos contornos, modificando-se o seu papel e a forma de desempenhar as suas missões na sociedade. O recurso a formas de cooperação institucional entre os sectores público e privado marca, cada vez mais, presença nos contextos nacional e internacional. À tradicional Administração integrada, de tipo burocrático, sucede um Estado fragmentado (Frederickson, 2003), policêntrico, que promove uma colaboração com outros actores (Pierre e Peters, 2000). Entre os novos arranjos institucionais, destacam-se as formas híbridas (Skelcher, 2004; Skelcher e Mathur, 2004, p. 1), como as parcerias público-privadas (PPP) e as redes (*networks*). Esta tónica comum tende a estar presente na reforma administrativa dos vários países europeus.

Nos últimos anos, as PPP tornaram-se um mecanismo de uso bastante corrente em muitos países europeus (OECD, 2008, p. 28). Podem assumir diferentes tipologias e promover fins variados, percorrendo diversos sectores de actividade e envolvendo desde o desenho e a concepção do projecto, até à construção, manutenção e exploração de infra-estruturas ou a provisão de bens e serviços públicos.

Observa-se, deste modo, grande heterogeneidade de modalidades (Bovaird, 2004), dando expressão a um conceito que não é unívoco. Ora é possível encontrar definições mais amplas, que abrangem diversas formas de cooperação entre entidades públicas e privadas (Hodge e Greve, 2007; Gazley, 2008), ora se entende restringir o conceito de PPP para incluir apenas as relações contratuais de longo prazo, onde o parceiro priva-

do desenha, constrói, financia e explora uma infra-estrutura, a troco de uma contrapartida do parceiro público (Yescombe, 2007).

Neste trabalho, iremos estudar, em concreto, o caso das PPP. Instrumento presente na maioria das reformas administrativas dos países europeus, será interessante notar as divergências e semelhanças da sua aplicação no exercício do que se pretende uma boa governança. Neste sentido, é relevante considerar as diferenças entre os países do Norte e do Sul da Europa, já que os primeiros são tidos como referências do progresso socioeconómico, enquanto os segundos são apontados como a “cauda” do desenvolvimento europeu, numa Europa a 15 Estados-Membros (veja-se os valores do PIB ajustado ao poder de compra, na figura I, e os indicadores de *good governance* do *World Bank*, de 2008, na figura II, em anexo).

Como se pode ver, o Reino Unido e a Holanda apresentam um PIB ajustado ao poder de compra da média da UE a 27, de 115 e 130, respectivamente, e uma elevada qualidade de governo (na figura II, podemos observar que ambos estão no percentil acima de 90, no indicador de *government effectiveness*).

Portugal e Espanha foram sempre apontados entre os países menos sucedidos numa Europa a 15. Enquanto Portugal apresenta um valor de 77 no PIB ajustado ao poder de compra (valor bastante abaixo da média europeia a 27), a Espanha tem conduzido um esforço com mais sucesso, apresentando, em 2009, um valor já acima da média da União, de 104. No indicador da qualidade de governo, é, no entanto, possível observar uma inversão do lugar dos países, embora ambos se situem no percentil 80.

A intensidade no recurso e o sucesso das PPP no conjunto dos países europeus têm divergido. Como afirmam Renda e Schrefler (2006, p. 2), países como: (a) Reino Unido e, em alguma medida, França, Alemanha e Irlanda são “utilizadores avançados” das PPP; (b) Espanha, Portugal e, de alguma forma, a Holanda são “utilizadores intermédios”; (c) Suécia e Luxemburgo, entre outros, são os chamados *latecomers*, estando a dar os primeiros passos na adopção das PPP.

Neste trabalho, escolhemos confrontar o caso português com os de Espanha, do Reino Unido e da Holanda. Procuramos assim comparar dois países do Sul da Europa – Portugal e Espanha, que sofrendo forte influência da experiência britânica e da cartilha

de medidas defendidas pelo *New Public Management*, têm adoptado fortemente as PPP, nos últimos anos – com dois países do Norte da Europa – Reino Unido, pioneiro na adopção das medidas de emagrecimento do Estado e das PPP, e Holanda, onde estas não foram tão bem sucedidas.

Assim, os dois países do Norte da Europa foram escolhidos por representarem diferentes práticas, no que respeita à adopção e ao sucesso do programa de PPP, enquanto Portugal e Espanha são dois países do Sul da Europa com políticas semelhantes ao nível das PPP, apesar de um progresso económico registado em ritmos algo diferentes.

O trabalho está dividido em três secções. Após esta introdução, procuraremos enquadrar o surgimento das PPP no contexto da nova governança pública. Segue-se uma secção dedicada à apresentação do conceito, potencialidades e inconvenientes das PPP. A terceira secção é dedicada ao estudo comparativo entre Portugal, Espanha, Reino Unido e Holanda. Terminamos com a apresentação das considerações finais.

Nota metodológica

Este trabalho possui um carácter exploratório e preliminar. Partindo das seguintes constatações:

- (1) Importância de uma boa governança pública para o desenvolvimento económico e social das nações europeias;
- (2) Existência de alterações substanciais na governança pública decorrentes da introdução de formas cooperativas entre instituições, entre as quais as PPP;
- (3) Níveis de desenvolvimento económico e social diferentes entre os países do Norte e do Sul da Europa;
- (4) Diversas experiências nacionais de adopção de PPP, com diferentes intensidades e graus no sucesso nos países europeus;

Confrontaremos os casos de Portugal, da Espanha, da Holanda e do Reino Unido, de modo a dar uma visão comparativa (ainda que não representativa) entre o Norte e o Sul da Europa.

Para efectuar este estudo, socorremos de uma análise documental, que envolveu a consulta de literatura sobre o tema, assim como a pesquisa da legislação, dos relatórios e *sítes* oficiais e de outros dados quantitativos e qualitativos sobre as PPP, nos países em questão.

Procuramos, a partir desta análise, demonstrar a forma como as mudanças ao nível da governança pública, particularmente com a adopção das PPP, têm tido consequências para a qualidade de governo, com repercussões na qualidade de vida dos cidadãos nacionais, no desenvolvimento económico e social e no grau das disparidades entre os Estados-Membros da UE.

As PPP no contexto da actual governança pública: os novos arranjos institucionais. Longo é passado o tempo desde que, no início do século XX, se afirmava um modelo de estado do *laissez-faire* ou liberal, que deveria abster-se da intervenção na economia. A administração pública burocrática, associada ao estado do bem-estar económico e social, entrou em declínio com o revivalismo dos ideais neoliberais, a insustentabilidade do nível de despesa pública e a exigência de melhores serviços pelos cidadãos (eficiência e eficácia do sector público). Sucede-lhe uma administração pública de características profundamente inspiradas nas técnicas utilizadas no sector privado, que se poderá designar por gestonária, e sustentada nas ideias do *New Public Management* (NPM).

Alicerçado nas crenças que os mecanismos de gestão utilizados no sector privado são superiores aos empregues na Administração Pública e da universalidade dos princípios de gestão, o NPM desenvolve-se a partir da década de 1980, conduzindo à alteração dos processos e estruturas e exigindo o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional. A “gestão pública” passa a ser encarada como uma actividade com novos contornos, que convêm destringir da “administração pública” tradicional (Pollitt e Bouckaert, 2004, p. 13; Clarke e Newman, 1997, p. 21).

O surgimento do NPM não deve ser desligado das circunstâncias históricas, económicas e políticas, estando o seu desenvolvimento estritamente relacionado com a ascensão da Nova Direita, no Reino Unido e nos Estados Unidos da América. Desde forma, na Inglaterra, o seu aparecimento foi fortemente impulsionado pelo governo de

Margaret Thatcher, a partir de 1979, enquanto, nos Estados Unidos, Ronald Reagan é o nome a destacar. Os discursos são algo semelhantes: o sector público cresceu em demasia, tornando-se muito dispendioso; é ineficiente e inibe a capacidade para a iniciativa privada (Pollitt, 1993, p. 48).

Sendo de relevar o contributo teórico de vários autores para a elucidação das características do *New Public Management*, podemos salientar um conjunto de elementos ou traços que passamos a citar (veja-se: Carvalho, 2008, pp. 6-7; Dixon, Kouzmin e Korac-Kakabadse, 1998, pp. 166-7; Ferlie *et al.*, 1996, pp. 10-5; Hood, 1991, pp. 4-5; e Pollitt, 1993):

- Ênfase nos resultados, em detrimento dos meios/ processos;
- Ênfase na mensuração, para avaliação dos resultados, em função dos objectivos enunciados;
- Enfoque no cidadão-cliente, procurando satisfazer as suas necessidades (promoção da qualidade);
- Promoção dos mecanismos de mercado, o que pressupõe concorrência entre público-público e público-privado;
- Descentralização e “agencificação”, como forma de conceder uma maior autonomia e independência aos organismos públicos (desagregação das unidades e seu achatamento em consequência desta situação);
- Adopção de práticas de gestão mais flexíveis, oriundas do sector privado, como a preocupação com a gestão por objectivos, a gestão da qualidade total e aposta nas TIC’s;
- Privatização em sentido lato (privatização material; *contracting out*; parcerias público-privadas; liberalização de algumas áreas da economia;...);
- Racionalidade nos gastos (promoção do *value for money*, o que implica a preocupação com a eficiência e eficácia);
- Prevalência da máxima de “deixar os gestores, gerir”, isto é, existência de uma gestão profissional actuante, com elevada autonomia e discricionariedade.

Fruto da implementação de medidas de tipo NPM, o contexto da actividade pública passa a ser de uma Administração fragmentada, desarticulada, decorrente da tendência para a criação das agências, da privatização, da contratação externa e da adopção de formas híbridas, como as PPP. Apelidadas de *joined-up government* ou *whole-of-government*, surgiram medidas para compensar a falta de integração. Na generalidade dos países, os mecanismos de coordenação passaram pela criação de redes (*networks*) (Rhodes, 1997), sem esquecer, no entanto, o controlo e autoridade, associados à hierarquia tradicional, e a manutenção de alguns mecanismos de coordenação de mercado.

O enfoque inter-organizacional, entre Estado e outros actores da sociedade, é salientado pela *Public Governance*. Podemos considerar a governança como a forma como os actores se inter-relacionam, de modo a conseguir os resultados de política pública desejados (Bovaird e Löffler, 2003, p. 8). Desta forma, conforme salientam Bult-Spiering e Dewulf (2006, p. 1), o enfoque na perspectiva da governança significa olhar para o processo, em vez de utilizar uma abordagem intra-institucional.

Encarada esta dinâmica de uma perspectiva da governança pública, podemos opor uma velha governança – a *governance by hierarchies* – onde predomina uma teia de relações verticais, a uma nova governança, onde adquirem relevo o mercado (*governance by markets*) e as redes (*governance by networks*) (Gaudin, 2002, pp. 27-31; Peters, 2000, p. 36; Pierre e Peters, 2000). Ficam, deste modo, identificados os três possíveis modelos ou estruturas de governança: hierarquia, mercado e redes (Skelcher e Mathur, 2004, p. 7). As redes conciliam os esforços de actores públicos e privados na tomada de decisão e na implementação das políticas públicas. O recurso aos mecanismos de mercado está também bem patente, sendo, sobretudo, uma decorrência do NPM. Em anexo, apresentamos uma tabela sobre as principais diferenças entre hierarquia, mercado e redes, como mecanismos de coordenação (tabela I). A hierarquia utiliza o poder para comandar e controlar, apoiando-se em regras e procedimentos. O mercado recorre ao mecanismo do preço para proceder à coordenação, dando origem a uma independência e uma cultura de competição. As redes apoiam-se na reciprocidade e na confiança entre actores (Kjær, 2004, p. 43).

Assim, como se pode verificar, ao pensarem actualmente sobre o fenómeno da governança, os autores incluem uma dimensão superior à actividade de Estado, considerando o processo de negociação de vários actores públicos e privados (dimensão horizontal), com validação final através do exercício da autoridade do Estado (dimensão vertical).

Apesar do crescente papel do mercado e das redes, a hierarquia continua a possuir um papel fundamental. De acordo com Börzel e Risse (2005, p. 198), muitas vezes, esta continua a prevalecer sobre as redes e ao mercado, já que é uma condição crítica para o sucesso da interacção entre os actores públicos e privados. Kjær (2004, p. 44), por sua vez, salienta que é importante manter as hierarquias, que “são ainda o modelo formal sobre o qual a democracia representativa é construída.”. As medidas de políticas públicas têm que ser aprovadas pelos representantes eleitos e são os governos que as põem em marcha, justificando assim o papel crucial da hierarquia como mecanismo de coordenação.

Como dissemos anteriormente, as PPP são formas de colaboração entre actores públicos e privados. Surgem no contexto de uma nova governança, sendo inegável a sua ligação ao desenvolvimento do NPM e ao surgimento das redes. Para Savas (2000), as PPP consistem numa forma de privatização por delegação¹. Deste ponto de vista, são, essencialmente, uma forma (encoberta) de privatização, já que se consubstanciam no recurso a um privado para a prestação do serviço. Contudo, esta perspectiva menospreza a vertente de colaboração existente nas parcerias: trata-se de uma forma de envolvimento de actores públicos e privados nas políticas públicas, que interagem através de redes, caracterizadas pela interdependência, partilha de recursos e extensa colaboração. Nesta perspectiva, o sucesso das mesmas passa a estar fortemente dependente de: (a) presença de uma extensa colaboração; (b) convergência de objectivos; (c) confiança mútua; (d) capacidade de coordenação interna; (e) partilha de tomada de decisão, dos riscos e dos recursos; (f) promoção de transparência e de

¹ O autor adopta um conceito de privatização bastante lato. Trata-se, assim, do conjunto de técnicas destinadas a reduzir a intervenção do Estado na sociedade, através do recurso ao maior envolvimento dos privados (Savas, 2000, p. 2). Na privatização por delegação incluem-se as formas em que a produção é assegurada pelo privado, mas a responsabilidade de provisão se mantém pública (*Id.*, 2006, p. 3).

accountability; (g) actuação com base no interesse público; (h) orientação para os valores do mercado (Bovaird, 2004; Kouwenhover, 1994).

Parcerias Público-Privadas

Conceito

A definição mais simples de parceria público-privada é a de uma forma de cooperação entre pelo menos um actor público e um ou mais privados. Esta colaboração traduz-se numa relação duradoura para a obtenção de determinados bens ou serviços, caracterizada numa partilha de recursos, benefícios e riscos entre os parceiros (Klijn e Teisman, 2000, p. 85; *Id.*, 2003, p. 137).

O conceito é dado, no entanto, a uma multiplicidade de definições, dada a existência de diversas modalidades e naturezas das PPP. As divergências fazem-se sentir no seio da comunidade académica e na existência de disparidades nas realidades nacionais.

Alguns autores, entre os quais podemos destacar Grimsey e Lewis (2004), Cabral (2009) e Yescombe (2007), defendem que as PPP implicam necessariamente a concepção, construção, gestão ou exploração de uma infra-estrutura e uma natureza de longo prazo.

De acordo com o Livro Verde sobre PPP, estas podem assumir uma natureza de tipo *puramente contratual* ou *institucionalizado* (Comissão das Comunidades Europeias, 2004, pp. 8-9). A distinção assenta no facto de as segundas darem origem à criação de uma entidade distinta, com capitais dos parceiros públicos e privados, enquanto as primeiras têm por base meramente a celebração de um contrato entre estes.

Um dos modelos mais utilizados para as parcerias de tipo contratual é a concessão. Neste caso, a entidade privada participante presta directamente um bem ou serviço ao cidadão, em nome do Estado (ou entidade pública), cobrando um pagamento aos utilizadores (taxas), o qual poderá ser complementado pela atribuição de subvenções pelo parceiro público.

Como alternativa a este modelo, de matriz no Direito Administrativo Continental, podemos mencionar a *Private Finance Initiative* (PFI), de origem britânica. Neste caso, não existe uma cobrança a efectuar ao utilizador do bem ou serviço, sendo o pagamento realizado pelo parceiro público, com base na determinação de valores fixos ou estimados a partir de técnicas que permitem calcular o número de utilizadores ou a quantidade do serviço a disponibilizar. Em Portugal, são exemplo, desta modalidade, as SCUT.

As parcerias de tipo institucional envolvem a criação de uma entidade formada com capitais públicos e privados (uma *joint-venture*, que poderá assumir designações diferentes consoante o contexto nacional), à qual caberá a prestação do bem ou serviço ou a construção da infra-estrutura. De acordo com o Livro Verde, a modificação da estrutura accionista de uma empresa pública, com o seu controlo pelo sector privado, constitui exemplo deste tipo de parceria institucionalizada (Comissão das Comunidades Europeias, 2004, p. 21).

Uma forma alternativa de distinção da natureza das PPP é sugerida no seio da escola holandesa, por autores, como Klijn, Teisman e Koppenjan. Para estes autores, deve-se distinguir entre PPP do tipo contratual e PPP do tipo parceria. O primeiro tipo é coincidente com a classificação da CE, sendo a forma dominante, como veremos, em países como o Reino Unido e Portugal. Pelo contrário, na Holanda, predominam as PPP de tipo parceria, que se caracterizam pelo desenvolvimento de um projecto ou actividade através da cooperação inter-organizacional. As actividades integrantes nestas parcerias são, normalmente, desempenhadas pelas várias instituições participantes. A tabela II, em anexo, sintetiza as diferenças existentes os dois tipos de parcerias.

As PPP caracterizam-se pela presença dos seguintes elementos (com base em: Bult-Spiering e Dewulf, 2008, pp. 19-33; Grimsey e Lewis, 2004, pp. 13-4; e McQuaid, 2000, pp. 13-9):

- *Actores participantes*. Numa PPP, estão envolvidos pelo menos dois actores, dos quais um é necessariamente público. Os parceiros públicos podem ser de âmbito nacional ou local e pertencer à pessoa colectiva Estado ou ter personalidade jurídica própria. Por outro lado, entre as entidades privadas, podemos encontrar

diversos tipos de organizações, desde empresas a organizações privadas sem fins lucrativos. Os actores possuem motivações e interesses distintos, funcionam de acordo com estruturas organizativas e possuem culturas próprias, que confluem e entram em contacto, sendo estes aspectos críticos para o sucesso da parceria.

- *Propósito ou fim.* Admitem-se diversas finalidades na realização das parcerias. Normalmente, está-lhes associada a prestação de um bem ou de um serviço aos cidadãos, ou o desenho, a construção, a gestão ou a exploração de uma infra-estrutura. O recurso às PPP tem incidido sobre diversas áreas de actividade. Apesar das diferenças nacionais, podemos encontrá-lo, especialmente, nas áreas da construção das infra-estruturas de transporte, na saúde e na educação, no abastecimento de água e de energia, no tratamento de resíduos e até na gestão de estabelecimentos prisionais.
- *Atributos da Relação.* As PPP são formas de interacção entre os actores caracterizadas por:
 - *Continuidade.* As parcerias são relações, tendencialmente, de longo prazo.
 - *Network.* Em oposição à hierarquia e ao mercado, como formas de organização (Thompson, 2003), as parcerias funcionam através de uma rede de relações horizontais para prosseguimento dos seus fins e objectivos.
 - *Partilha.* Nas parcerias, os actores partilham recursos (materiais, financeiros e humanos), responsabilidades, riscos e resultados. A troca de experiências, conhecimentos, capacidades técnicas e valores, deverá contribuir para a produção de sinergias e a utilização de abordagens de resolução inovadoras nas áreas de acção.
 - *Interdependência e colaboração.* Pelos motivos supra apresentados, as parcerias caracterizam-se pela interdependência e colaboração dos actores. A decisão de enveredar e o sucesso da PPP pressupõem uma actuação baseada na confiança e no compromisso.
- *Modalidade/Tipo.* As PPP podem ser implementadas de diversas formas, revestindo-se de características distintas ao nível do funcionamento e da participação dos actores públicos e privados. A modalidade traduz-se, desde modo, numa

concepção particular do ciclo *whole-of-life*, cujos exemplos mais conhecidos são as BOO, BBO, BOT, BTO, DBFO (veja-se: Cabral, 2009, p. 67; Grimsey e Lewis, 2004, pp. 10-12; Savas, 2000, pp. 241-6).

Potenciais vantagens e inconvenientes das PPP. O recurso às parcerias, como alternativa a outras formas de provisão, é uma decisão que se quer cuidada, envolvendo, a reflexão sobre o âmbito e o papel do Estado na sociedade, a existência *value for money* e a procura do interesse público (Grimsey e Lewis, 2004, pp. 93-4).

Um dos principais motivos invocados para a escolha das PPP está na economia de recursos e na eficiência, num tempo de contenção das despesas públicas e de necessidade de controlo do défice orçamental. A realização das parcerias deve ser, por isso, acompanhada de estudos económico-financeiros, comparando-as com outras modalidades de provisão e obtido o *public sector comparator* (PSC).

A garantia de *value for money* não é, no entanto, suficiente. A escolha pela alternativa mais eficiente deve fazer-se perante a garantia do cumprimento do interesse público, pelo que serão de excluir alternativas abaixo do limiar do considerado aceitável a este nível. Este é um dos principais motivos que alimenta a reflexão constante sobre que actividades devem ou não permanecer na esfera directa da intervenção do Estado. No que concerne às PPP, debate-se a possibilidade do seu uso bem sucedido em áreas como a saúde (prestação de cuidados de saúde e gestão hospitalar), a educação e as prisões. Procura-se delimitar os contornos da divisão de responsabilidades, já que se colocam diversas hipóteses ao nível do grau de envolvimento dos privados. Desta forma, eles podem limitar-se a cuidar da construção da infra-estrutura ou responder pela totalidade dos serviços prestados à comunidade, a construção e a gestão da infra-estrutura.

As PPP configuram-se como uma alternativa com potenciais vantagens associadas, embora também possam dar origem a alguns efeitos adversos. Deste modo, podemos enunciar, como benéfico, as sinergias que possam ocorrer da cooperação entre os actores. As parcerias permitem ao Estado aceder a mais recursos financeiros, podendo realizar projectos de maior envergadura ou novos projectos com a libertação dos recursos que teriam que ser dispendidos, caso a parceria não se celebrasse (McQuaid, 2000, p. 20).

Os participantes podem trocar experiências sobre o modo como operam e dar origem a soluções inovadoras pela partilha de conhecimentos, capacidades técnicas e valores. As PPP, sem perda da autonomia dos actores envolvidos, ajudam a elevar a confiança e a propensão para a cooperação, fundamentais quando é necessário empreender esforços conjuntos. Castelos e Melo (2008, p. 343) argumentam, igualmente, que as parcerias são vantajosas porque ajudam a promover a eficácia e a eficiência de desempenho, com a diminuição dos gastos públicos e a transferência de risco para o sector privado.

O sucesso das parcerias será resultado de uma conjugação de factores, já que diversas dificuldades se levantam. Como afirmam Huxlam e Vangen (2000, p. 293), a pretensão de colaboração pode facilmente tornar-se em inércia. As razões são essencialmente duas: as de tipo processual e as de natureza estrutural. No primeiro conjunto, sobressaem os aspectos ligados aos objectivos, à cultura e à gestão da confiança e do equilíbrio de poderes entre os parceiros. No segundo, destacam-se os fenómenos da ambiguidade, da complexidade e da dinâmica das parcerias.

O estabelecimento de uma PPP obriga a uma clara e precisa definição das metas e dos objectivos a cumprir, de modo a que não dêem azo a uma multiplicidade de interpretações. É preciso reconhecer que os actores envolvidos na parceria possuem motivações, crenças e valores próprios, pelo que os incentivos à acção divergem, podendo estes aproveitar-se da existência da PPP para tentar prosseguir estratégias e objectivos particulares. Esta situação será particularmente crítica numa situação de assimetria de poder entre os parceiros (McQuaid, 2000, pp. 22-3). A capacidade de negociação e o estabelecimento de soluções de compromisso revelam-se fundamentais para a conciliação de objectivos e de interesses entre as partes.

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

riscos para o sector privado, o que implicará oferecer um retorno adequado pelo investimento.

As parcerias implicam o contacto entre organizações com culturas distintas. Desde logo, contrasta a diferença entre os objectivos comerciais e de realização de lucro, dos actores privados, com os valores de promoção do bem-estar social, dos serviços públicos (Huxham e Vangen, 2000, p. 296). Os valores dos actores reflectem-se nas suas motivações e interesses, mas impactam também ao nível da estrutura da organização (sobretudo, no grau de centralização do processo de tomada de decisão e no nível da formalização, isto é, realização de comunicações por escrito e cumprimento de procedimentos).

Além dos entraves resultantes de dificuldades de organização e de problemas técnicos, acrescem as limitações decorrentes do enquadramento legal e político (Cabral, 2009, p. 73). Em alguns países ainda persiste um vazio legal em torno da matéria, quando se requer uma regulação adequada. O enquadramento legal das PPP tende a situar-se numa zona turva entre as fronteiras do Direito Público e Privado (Drewry, 2000, p. 57), podendo aplicar-se diversos dos seus ramos, conforme referido por Cabral (2009, p. 75).

Parcerias Público-Privadas: Estudo Comparativo entre Portugal, Espanha, Reino Unido e Holanda

Portugal

Em Portugal, o enquadramento legal geral sobre as parcerias público-privadas foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (com as alterações produzidas pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho).

As concessões, cuja modalidade contratual aparece muito presente nas PPP, não são uma realidade recente, entre nós. Surgem no final do século XIX, muito associadas à construção de infra-estruturas públicas. A primeira concessão, segundo Cabral (2009, p. 135) e Castelos e Melo (2008, p. 343), consistiu na exploração das comunicações telefónicas, com a *Edison Gower Bell*, em 1882.

As PPP, por sua vez, começam a surgir no decurso da segunda metade da década de 90. Portugal aderiu entusiasticamente à ideia, tendo vindo, desde então, a implementar fortemente este instrumento na governança pública. Segundo a *Pricewaterhouse-Coopers* (apud OECD, 2008, 30), o país possui mesmo o maior rácio de investimento em PPP face ao PIB, superior ao do Reino Unido, considerado como o caso mais emblemático de adopção das PPP pelos governos.

Compilamos a informação relativa ao universo das PPP em construção ou em exploração, em Portugal, à data de 31 de Dezembro de 2009. Desta forma, ficam excluídas as parcerias em fase de lançamento ou já concluídas. As tabelas III e IV, que se apresentam em anexo, permitem considerar a evolução histórica e os principais sectores de actividade em que estas se realizam.

O actual universo das PPP em Portugal compõe-se de 82 parcerias. Como se pode verificar, as áreas de actividade onde se regista uma aposta mais forte nesta modalidade são o sector ambiental (águas, resíduos e saneamento) com 31 parcerias, seguido dos sectores dos transportes (24 PPP) e energético (18).

É nos sectores dos transportes e ambiental que a tradição de enveredar por esta modalidade é mais antiga. A introdução de PPP nas áreas da saúde e energética é mais tardia, sendo os primeiros projectos de 2006. Deste então, procedeu-se a 8 parcerias, no campo da saúde (mais sensível, face à sua natureza), e 18, no sector energético (gás natural, barragens e electricidade).

O aparecimento das PPP em Portugal ocorre num tempo em que ainda não tinha sido criada legislação específica para as enquadrar, pelo que o seu surgimento decorria de uma forte base negocial, alicerçando-se na legislação sobre contratos públicos, e culminando na elaboração de diplomas específicos para cada projecto (Cabral, 2009, pp. 135-8).

O Decreto-Lei n.º 86/2003, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 141/2006, define as PPP como uma forma contratual, onde uma entidade privada se obriga, de forma duradoura, perante uma pública, a desenvolver uma actividade para satisfação de uma necessidade colectiva, sendo responsável, em todo ou parte, pelo financiamento e exploração da mesma (n.º 1 do art.º 2.º).

O papel de parceiro público pode ser desempenhado pelo Estado, outras entidades públicas estaduais, os fundos e serviços autónomos e as entidades públicas empresariais. As empresas públicas, cooperativas ou instituições privadas sem fins lucrativos podem constar como parceiro privado da PPP (n.ºs 2 e 3 do art.º 2.º).

A regulação da relação entre os parceiros faz-se com recurso ao contrato. De acordo com a legislação portuguesa, admite-se a utilização dos contratos de concessão (obras e serviços públicos), fornecimento contínuo, prestação de serviços, gestão ou colaboração (no caso de infra-estruturas previamente existentes) (n.º 4 do art.º 2.º). De acordo o artigo 3.º, este enquadramento normativo pode ainda ser complementado com a produção de regimes sectoriais específicos, caso se justifique.

Para alcançar os fins almejados – “o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço” (art.º 4) –, as PPP envolvem uma combinação de: (a) acompanhamento, monitorização, controlo e avaliação eficazes, pelo parceiro público; com (b) financiamento (condição preferencial), gestão e exercício da actividade contratada pela entidade privada (art.º 5.º).

A opção pela realização da PPP deve decorrer da existência de vantagens face a outras alternativas para a provisão dos bens ou serviços em causa (art.º 6.º), para o que se deve proceder a uma avaliação de eficiência, eficácia e economia.

Pretende-se uma efectiva transferência de riscos do sector público para o privado, sendo a partilha dos mesmos definida claramente no contrato de parceria, tendo em conta a capacidade de cada actor para lidar com os mesmos (art.º 7.º).

A preparação da PPP passa pela notificação do ministro das Finanças e posterior constituição de uma Comissão de Acompanhamento, que é responsável por desenvolver uma análise estratégica e financeira, de modo a que sejam prosseguidos os objetivos de governo. A avaliação quantitativa dos encargos da parceria para o participante público, dos potenciais riscos decorrentes para o mesmo e do mérito das propostas apresentadas é efectuada pela Comissão de Avaliação das Propostas, seguindo-se a adjudicação pelos ministros das Finanças e da pasta (conforme o art.º 11.º).

O acompanhamento e a fiscalização da PPP é da responsabilidade de entidade ou serviço designado pelo Ministério das Finanças, no que respeita às matérias económicas e financeiras, e pelo Ministério da tutela, para as demais.

Espanha

O surgimento das PPP em Espanha ocorre em meados da década de 90. Apesar disso, tal como na generalidade dos países de matriz de direito continental, o recurso às concessões já era praticado, desde os finais do século XIX, sobretudo na área das infra-estruturas de transporte. Tratava-se de uma forma de conseguir investimento para a construção das grandes obras públicas, em que o Estado não possuía capacidade financeira suficiente (Yescombe, 2007, p. 77), tal como o fez, por variadas ocasiões, o governo de Franco, no decurso da década de 70.

Face à realidade política do país, caracterizada pela forte descentralização, os projectos de PPP não são conduzidos pelo governo nacional, sendo desenvolvidos de forma independente pelas regiões administrativas. Além disso, ao contrário da maioria dos países europeus (como, por exemplo, Portugal ou o Reino Unido), não existe uma unidade específica, responsável pelo aconselhamento técnico, compilação de informação e acompanhamento das PPP.

O enquadramento legal das PPP em Espanha surge em 2003, altura em que o recurso a este instrumento começa a ter uma expansão acelerada, tanto a nível nacional, como regional e local. De acordo com Allard e Trabant (2008, p. 1), o investimento privado na construção de infra-estruturas públicas, pelo recurso às PPP, chega a atingir os 40%.

Os primeiros projectos de PPP, em Espanha, ocorrem no domínio dos transportes, particularmente, na construção de auto-estradas. Mais tarde, verifica-se um alargamento a outros sectores de actividade, como seja a saúde.

Com o objectivo de delinear os contornos das PPP em Espanha, procurámos obter uma listagem dos projectos em curso. No entanto, esta tarefa não se mostrou bem sucedida. Talvez, porque, como notaram Allard e Trabant (2008, p. 8), o governo espanhol ainda não reuniu ou não disponibilizou ao público o elenco dos projectos de PPP,

no país. Deste modo, restou-nos o recurso ao trabalho de compilação das autoras, que sintetizamos na tabela V, em anexo. Como se pode verificar, a maioria dos projectos desenvolvidos respeitam à área das infra-estruturas de transporte (81), especialmente auto-estradas (70). Segue-se o sector da saúde com 15 projectos, associados à construção de hospitais. O sector das águas e resíduos, bastante desenvolvido em Portugal, tem uma fraca adesão em Espanha, que pode ser explicada com as dificuldades de implementação, pela oposição de vários grupos, como os ambientalistas (Renda e Schrefler, 2006, p. 8). Com base em Allard e Trabant (2008, pp. 4-5), podemos também observar o *boom* exponencial das PPP em 2005, depois do pico de 1998 e 1999, assim como uma incidência inicial mais significativa no sector dos transportes, com a introdução no sector da saúde a fazer-se mais tarde, a partir de 2004.

Holanda

A Holanda constitui um exemplo onde, apesar do forte entusiasmo dos políticos no governo e tentativas diversas de adesão a programas de PPP, o desenvolvimento das mesmas tem ficado aquém das expectativas, com os projectos a arrancarem muito lentamente e com dificuldades para chegar à fase de realização.

A introdução das PPP, na Holanda, dá-se na segunda metade da década de 80, com as primeiras referências em documentos oficiais do governo a constarem de 1986, fruto da influência do discurso neo-liberal (Klijin, 2009, p. 26). O governo holandês lançou, desta forma, quatro projectos de construção de infra-estruturas de transportes, nomeadamente túneis e auto-estradas internacionais. As expectativas iniciais do governo, em torno das PPP, viram-se, no entanto, logradas, com os projectos a saírem mais dispendiosos do que comparados com a sua execução pública e perante a dificuldade de arrancar ou conseguir atrair os actores privados (Klijin, Edelenbos e Hughes, 2007, p. 75).

No final da década 90, a ideia ganha novo alento, com novas tentativas de introdução de um programa de PPP no país. Face às fortes contingências orçamentais e às dificuldades financeiras, e perante a necessidade de conseguir investimento para a realização de um conjunto de infra-estruturas de transporte, o governo Kok viu a ideia

de introdução das PPP com grande entusiasmo (Bult-Spiering e Dewulf, 2006, p. 83). Para salvaguardar a ocorrência de situações como as verificadas no final da década de 80, instituiu-se a regra de que as PPP só podem ser prosseguidas perante a verificação de um melhor *value for money*, por comparação com o PSC.

A ideia de que as iniciativas anteriores não tinham resultado bem, face à inexperience do país neste tipo de projectos, levou à criação de uma unidade especializada, integrada no Ministério das Finanças – o *PPP Knowledge Centre*, surgido em 1999 –, para desenvolver uma política e efectuar o acompanhamento das PPP, detectando áreas e potenciais projectos a criar, e principais estrangulamentos e formas de solução dos mesmos. Segundo Klijn (2009, p. 27), a acção desta unidade veio no sentido de incentivar as parcerias de tipo contratual, face à maior tradição holandesa de enveredar pelas PPP de tipo parceria.

Os projectos foram arrancando devagar, devido a dificuldades que se prendiam com a existência de diferentes perspectivas entre os actores públicos envolvidos em cada projecto, o envolvimento tardio e uma fraca estrutura de incentivos à participação dos parceiros privados e a dificuldade na definição de metas claras, traduzidas em *outputs* específicos a obter (*ibid.*, p. 27).

Após as primeiras experiências no domínio dos transportes, o desenvolvimento das PPP enveredou de forma mais marcante pelas áreas da habitação e da reestruturação e requalificação urbanas (Klijn, Edelenbos e Hughes, 2007, p. 77). Enquanto, nas primeiras, predominam as PPP de tipo contratual, nas segundas, tendem a formar-se parcerias de extensa colaboração entre os actores.

Face à tentativa não sucedida de encontrar uma listagem com as PPP em funcionamento na Holanda, recorreremos a uma fonte terciária de forma a enquadrar a realidade. A tabela VI, em anexo, construída com base em 51 das maiores PPP da Holanda, permite-nos observar que a maior parte dos projectos decorrem na área das infraestruturas (54%), especialmente no domínio dos transportes (46%). Os restantes projectos constituem áreas de desenvolvimento, ligados à requalificação de áreas industriais (14%), espaços verdes (12%) e urbanos (8%), entre outros.

Reino Unido

O Reino Unido é considerado pioneiro na adopção das PPP e dos países que mais enveredou por este tipo de iniciativa. O país possui já vasta experiência no domínio, lançando projectos em diversas áreas de actividades como a saúde, a educação e a defesa.

O lançamento do programa de PPP, no Reino Unido, faz-se em 1992, com a *Private Finance Initiative* (PFI), que visava atrair financiamento privado para projectos públicos. Tratava-se de uma forma de envolver os privados sem recorrer à privatização. A procura de que estes projectos viessem a constituir benefício para a sociedade, traduziu-se na aplicação da regra do *best value for money*, por comparação a alternativa de provisão pública, tendo por base o PSC (Bult-Spiering e Dewulf, 2006, p. 74).

Sendo inicialmente aplicadas no domínio das infra-estruturas de transportes, o entusiasmo em torno das PPP foi crescendo, perante a possibilidade de aplicação noutras áreas de actividade. Surgem, deste modo, os projectos em áreas sociais, como sejam a construção de escolas e hospitais, na defesa e de iniciativa dos governos locais.

Em 1997, o governo britânico alargou o âmbito dos projectos de parceria a outras modalidades, que não as PFI, como as *Strategic Service Partnerships* (SSP).

O processo de introdução das PPP foi acompanhado da preparação de manuais com orientações e procedimentos para o seu bom desenrolar, desenvolvidos por *taskforces* constituídas para o efeito do Ministério do Tesouro (*HM Treasury*) (Yescombe, 2007, p. 34). Surge, desta forma, o *Standardisation of PFI Contracts* (SoPC) (http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm), que tem vindo a ser aperfeiçoado através de várias revisões, actualmente da responsabilidade da *PPP Policy Team* (vide: www.hm-treasury.gov.uk/ppp_policy_team.htm).

A unidade departamental para o acompanhamento das PPP surge em 2000. A *Partnerships UK* (PUK) é composta por 51% de capitais privados e 49% públicos, ao contrário da maioria das unidades de PPP dos outros países (onde estas são departamentos inseridos em estruturas ministeriais). Ainda assim, a PUK apenas pode prestar apoio técnico ao *Treasury* e às entidades públicas envolvidas no projecto e nunca aos privados. A par

desta, criaram-se diversas unidades dedicadas às PPP situadas nos ministérios sectoriais – as *Private Finance Units* – PFU) e um departamento público que dá apoio aos projectos de iniciativa dos governos locais – o *Public-Private Partnerships Programme* (4Ps).

Em anexo, a tabela VII sintetiza a informação relativa ao universo das PPP em curso no Reino Unido, por áreas de actividade e ano de início, à data de Fevereiro de 2010. Como se pode observar, actualmente, a maioria dos projectos de PPP é desenvolvida na área da educação (*Department for Children, Schools and Families*, com 142 parcerias PFI, o que corresponde a 21,3% do universo), saúde (*Department of Health*, com 102 ou 15,3% das parcerias PFI), transportes (*Department for Transport*, com 53 ou 7,9% das PFI) e da defesa (*Ministry of Defence*, com 50 ou 7,4% parcerias PFI). Existe, igualmente, uma percentagem significativa de projectos desenvolvidos pelos governos locais (9,4% ou 63 PFI) e pelas nações constituintes (especialmente, o governo escocês, com 12,9% ou 86 projectos PFI). Se atentarmos à evolução histórica do início dos contratos, verificamos a importância das medidas políticas do governo de Tony Blair, de 1997, e depois um abrandamento do recurso às PPP/PFI, a partir de 2007, com Gordon Brown.

Considerações Finais

Neste trabalho, propusemo-nos a comparar quatro países europeus – Portugal, Espanha, Holanda e Reino Unido – no que respeita à adopção de PPP.

Fundamental para o bom desempenho económico e social, a governança pública tem vindo a sofrer fortes mudanças, nos últimos anos, no contexto das reformas administrativas nacionais.

Os países escolhidos reflectem realidades diversas ao nível da intensidade de adopção e áreas de actividade das PPP, possuindo diferentes níveis de progresso económico e social e de qualidade de governo, permitindo, ainda que não de forma representativa, efectuar algumas comparações entre países do Sul e do Norte da Europa.

Pioneiro na defesa das ideias de emagrecimento do Estado, o Reino Unido criou o seu programa de PPP, através da PFI, em 1992. Os restantes países europeus, face a dificuldades de ordem financeira (elevada despesa e défice públicos), viram, nas PPP,

uma ideia atractiva, esperando assim obter mais receitas, através do investimento privado, para afectar a importantes projectos públicos. Desta forma, o recurso às PPP surge com maior incidência na segunda metade da década de 90, se bem que, no caso da Espanha e de Portugal, as concessões eram já uma prática corrente e bem antiga. É comum aos países estudados o aparecimento das PPP no sector das infra-estruturas de transporte, que continuam a constituir a principal (Espanha e Holanda) ou uma das mais importantes áreas dos projectos empreendidos (segundo e terceiro sector mais significativo, respectivamente, em Portugal e no Reino Unido).

Mais tarde, verifica-se o alargamento da utilização deste instrumento a outras áreas de actividade. No Reino Unido, actualmente, predominam os projectos nas áreas sociais, como sejam a educação e a saúde, assumindo a defesa também uma expressão significativa. Portugal enveredou pelos sectores das águas e resíduos e energético, áreas onde a Espanha não foi bem sucedida. Em ambos os países, a saúde aparece como uma aposta recente dos governos. Na Holanda, para além dos projectos de transportes, assume dimensão significativa as áreas de desenvolvimento, associadas à requalificação urbana, industrial e ambiental. Enquanto, no nosso país, existe um programa de PPP dirigido pelo governo, na Espanha estas são desenvolvidas no âmbito das regiões administrativas, dando expressão à forte descentralização. No Reino Unido e na Holanda é, igualmente, expressivo o número de projectos conduzidos a nível local e pelas nações integrantes, no caso do primeiro destes países.

Dos estudos realizados, parece concluir-se que os projectos associados aos transportes têm sido relativamente bem sucedidos, pelo menos no que respeita ao Reino Unido, onde abundam os estudos de avaliação das PPP. No entanto, é de recordar as derrapagens financeiras nos projectos holandeses, sendo também conhecidos alguns casos em Portugal. Mais dúvidas existem com relação aos benefícios das PPP em sectores como a saúde, a defesa e a educação. Para além da renitência de alguns sectores da sociedade com o envolvimento dos privados na prestação destes bens públicos, dado o carácter recente destas iniciativas há ainda carência de dados empíricos que permitam extrair conclusões.

Destaca-se também a importância da adaptação dos instrumentos de política pública às especificidades nacionais. Desta forma, o Reino Unido e a Holanda, exemplares em boa governança, adoptaram estratégias diferentes: enquanto o primeiro apostou fortemente em parcerias de tipo contratual (PFI), apresentando elevado grau de sucesso nesta matéria, o segundo tem maior tradição nas PPP de tipo parceria, que dependem fortemente da cooperação entre actores. Neste, a adopção de PPP de tipo contratual tem-se mostrado difícil, apresentando um progresso bastante lento, após várias tentativas logradas.

No caso dos países da Europa do Sul escolhidos – Portugal e Espanha –, verifica-se um entusiasmo acentuado com as potencialidades das PPP. Os governantes têm-se inspirado fortemente no exemplo britânico, adoptando PPP de tipo contratual, que se têm alargado, tal como neste país, a outros sectores de actividades, para além das infra-estruturas de transporte. Mas existem especificidades nestes países que devem ser consideradas. Portugal possui um PIB bastante abaixo da média europeia, pelo que o investimento privado se pode revelar como um suporte fundamental para a realização de alguns projectos públicos; a Espanha está ligeiramente acima da média, apesar de as regras da boa gestão financeira e do défice público possam compelir o país a adoptar também esta política. A Espanha possui uma Administração fortemente descentralizada, o que a par de alguma instabilidade política dificulta a criação de uma política nacional de PPP, coerente e articulada; em Portugal, o centralismo e a estabilidade política permitem desenvolvê-la com maior facilidade, com recurso às unidades especialmente criadas para o efeito (Parública e GASEPC).

Outros aspectos políticos, sociais, culturais ou históricos concorrem para a diversidade dos países estudados. Como demonstra o caso holandês, a tendência para o mimetismo deve ser encarada com algumas reservas, pois estas diferenças nacionais interferem no êxito das medidas praticadas, como seja o caso das PPP. Uma boa governança pública poderá não passar pela adopção em massa das parcerias contratuais, semelhantes ao modelo PFI. Caberá fazer uma análise cuidada da situação nacional, de modo a adoptar as políticas mais ajustadas, ainda que beneficiando da aprendizagem internacional.

Referências

- ALLARD, Gayle e TRABANT, Amanda (2008), "Public-Private Partnerships in Spain: Lessons and Opportunities", *International Business & Economics Research Journal*, 7 (2), 1-24
- BÖRZEL, Tanja e RISSE, Thomas (2005), "Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance", in Edgar Grande e Louis Pauly, *Complex Sovereignty: Reconstructing Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto, University of Toronto Press, 195-216
- BOVAIRD, Tony (2004), "Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice", *International Review of Administrative Sciences*, 70 (2), 199-215
- BOVAIRD, Tony e LÖFFLER, Elke (Ed.) (2003), *Public Management and Governance*, London, Routledge
- BULT-SPIERING, Mirjam e DEWULF, Geert (2006), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: an international perspective*, Oxford, Blackwell Publishing
- CABRAL, Nazaré (2009), *As Parcerias Público-Privadas*, Coimbra, Almedina
- CARVALHO, Elisabete (2008), "Reforma Administrativa sob o Mote do New Public Management: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda", *Working Paper CAPP*, 12/08, Lisboa, CAPP-ISCSP
- CASTELOS, Maria e Melo, PEDRO (2008), "Portugal", in Maurice Button (ed.). *A Practical Guide to PPP in Europe*, 2nd Ed., Surrey, City & Financial Publishing, 343-59
- CLARKE, John e NEWMAN, Janet (1997), *The Managerial State*, London, Sage
- Comissão das Comunidades Europeias (2004), *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*. COM (2004) 327 final, Bruxelas, Comissão Europeia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:PT:PDF> (consulta em 29 de Outubro de 2009)
- DIXON, John; KOUZMIN, Alexander e KORAC-KAKABADSE, Nada (1998), "Managerialism – something old, something borrowed, little new. Economic prescription versus effective organizational change in public agencies", *International Journal of Public Sector Management*, 11 (2-3), 164-87

- DREWRY, Gavin (2000), "Public-Private Partnerships: rethinking the boundary between public and private law", in Stephen Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, London, Routledge, 57-69
- FERLIE, Ewan et al. (1996), *The New Public Management in Action*, New York, Oxford University Press
- FREDERICKSON, H. George e SMITH, Kevin B. (2003), *The Public Administration Theory Primer*, Boulder, Westview
- GAZLEY, Beth (2008), "Beyond the Contract: The Scope and Nature of Informal Government-Nonprofit Partnerships", *Public Administration Review*, 68 (1), 141-154
- GASEPC (2010), *Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas, 4.º Trimestre 2009*, Lisboa, DGTf-MFAP
- GAUDIN, Jean-Pierre (2002), *Pourquoi la Gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po
- GRIMSEY, Darrin e LEWIS, Mervyn (2004), *Public Private Partnerships. The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, Cheltenham, Edward Elgar
- HODGE, Graeme e GREVE, Carsten (2007), "Public-Private Partnerships: An International Performance Review", *Public Administration Review*, 67 (3), 545-58
- HUXHAM, Chris e VANGEN, Siv (2000), "What makes partnerships work?", in Stephen Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, London, Routledge, 293-310
- KJÆR, Anne (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press
- KLIJN, Erik-Hans (2009), "Public-Private Partnerships in the Netherlands: policy, projects and lessons", *Economic Affairs*, Oxford, Blackwell Publishing, 27-32
- KLIJN, Erik-Hans e TEISMAN, Geert (2000), "Governing Public-Private Partnerships: analyzing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships", in Stephen Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, London, Routledge, 84-102
- KLIJN, Erik-Hans e TEISMAN, Geert (2003), "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: an analysis of Dutch cases", *Public Money & Management*, 23 (3), 137-46

- KLIJN, Erik-Hans; EDELENBOS, Jurian e HUGHES, Michael (2007), "Public-Private Partnership: a Two-Headed Reform. A comparison of PPP in England and the Netherlands", in Christopher Pollitt, Sandra van Thiel e Vicent Homburg (ed.), *New Public Management in Europe. Adaptation and alternatives*, Houndmills, Palgrave, McMillan
- KOUWENHOVER, Vicent (1994), "The Rise of the Public Private Partnership: A model for the management of public-private cooperation", in Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, SAGE Publications
- MCQUAID, Ronald (2000), "The Theory of Partnership: Why Have Partnerships?", in Stephen Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, London, Routledge, 9-35
- OECD (2008), *Public-Private Partnerships – in pursuit of risk sharing and value for money*, Paris, OECD
- PETERS, B. Guy (2000), "Governance and Comparative Politics", in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press
- PIERRE, Jon e PETERS, B. Guy (2000), *Governance, Politics and the State*, Houndmills, MacMillan Press
- POLLITT, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Services*, 2nd Ed., Cambridge, Blackwell
- POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert (2004), *Public Management Reform: a comparative analysis*, 2nd Ed., Oxford, Oxford University Press
- POWELL, Walter (1991), "Neither Market nor Hierarchy: network forms of organization", in Grahame Thompson et al., *Markets, Hierarchies & Networks: the coordination of social life*, London, Sage (published in association with the Open University), 265-76
- RENDA, Andrea e SCHREFLER, Lorna (2006), *Public-Private Partnerships. National Experiences in the European Union*, Brussels, European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp02_briefingnote_en.pdf (consulta em 10 de Setembro de 2010)
- RHODES, R. (1997), *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Maidenhead, Open University Press

SAVAS, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York, Chatham House Publishers

SAVAS, E. S. (2006), “Privatization and Public-Private Partnerships”, Seminario *Avances en la Administración del Sector Público: Pasos para mejorar su eficiencia y responsabilidad*, Consejo Económico y Social, Comunidad de Madrid, 16 y 17 de enero de 2006, http://www.cesmadrid.es/documentos/sem200601_MD02_IN.pdf (consulta em 30 de Março de 2010)

SKELCHER, Chris (2004). *Hybrids: Implications of new corporate forms for public service performance*, London, British Academy of Management

SKELCHER, Chris e MATHUR, Navdeep (2004), “Governance Arrangements and Public Service Performance: Reviewing and Reformulating the Research Agenda”, *AIM Research Working Paper Series*, 011-September-2004, [http://www.aimresearch.org/uploads/pdf/working_papers/011-September-%202004Skelcher\(final\).pdf](http://www.aimresearch.org/uploads/pdf/working_papers/011-September-%202004Skelcher(final).pdf) (consulta em 1 de Setembro de 2010)

THOMPSON, Grahame (2003), *Between Hierarchies and Markets: The logic and limits of network forms of organization*, Oxford, Oxford University Press

YESCOMBE, E. (2007), *Public-Private Partnerships: principles of policy and finance*, Amsterdam, Elsevier

Legislação

Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril

Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho

Websites

http://www.ppsbijhetrijk.nl/english/Projects/Infrastructure_PPP_projects (consulta em 20 de Setembro de 2010)

www.hm-treasury.gov.uk/ppp_policy_team.htm (consulta em 20 de Setembro de 2010)

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm (consulta em 20 de Setembro de 2010)

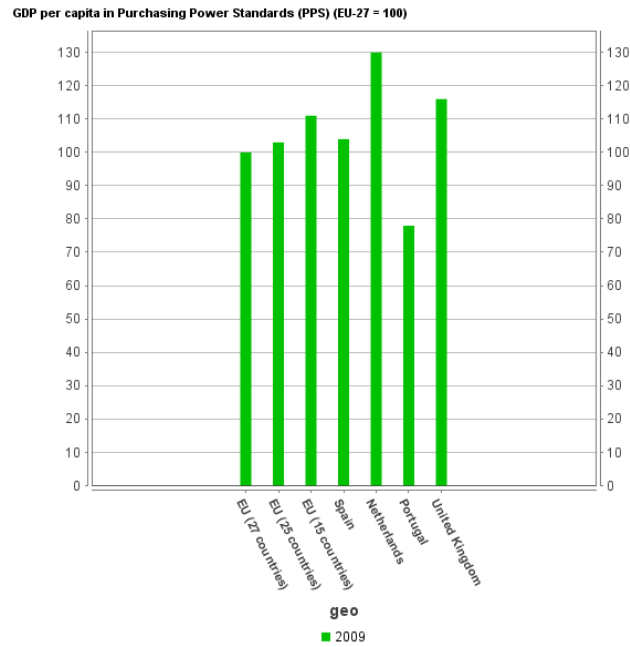
http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm (consulta em 20 de Setembro de 2010)

http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp# (consulta em 20 de Setembro de 2010)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010> (consulta em 20 de Setembro de 2010)

Anexos

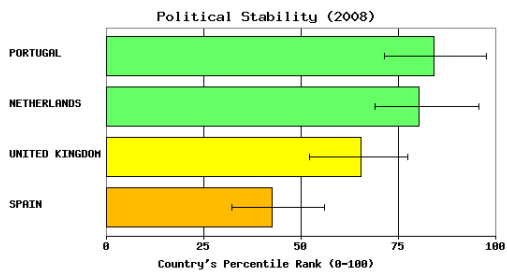
Figura I – PIB ajustado ao poder de compra (2009) – UE 27, UE 25, UE 15, Portugal, Espanha, Holanda e Reino Unido



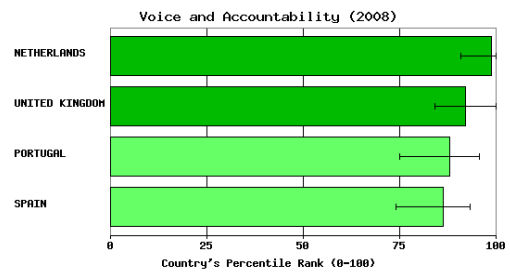
Fonte:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>

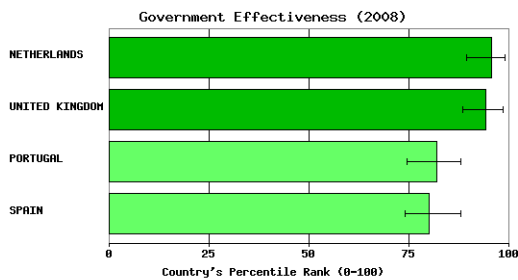
Figura II – Good Governance Indicators – Portugal, Espanha, Reino Unido e Holanda (2008)



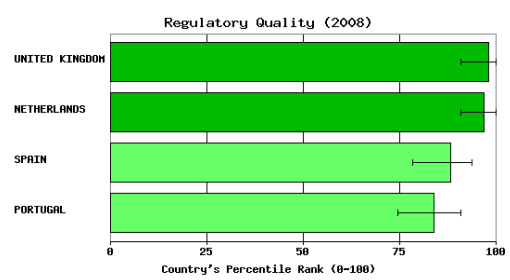
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators For 1996-2008
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



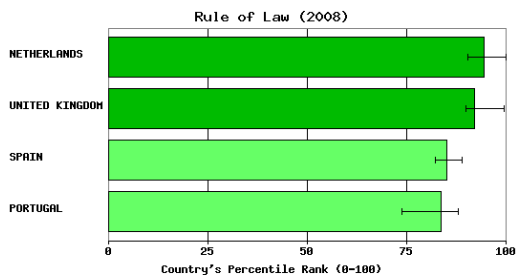
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators For 1996-2008
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



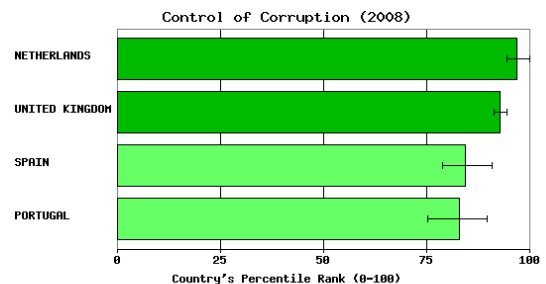
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators For 1996-2008
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators For 1996-2008
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators For 1996-2008
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators For 1996-2008
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Fonte: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp#

Tabela I – Comparação entre Hierarquia, Mercado e Redes como Mecanismos de Coordenação

	Formas		
	<i>Mercado</i>	<i>Hierarquia</i>	<i>Redes</i>
Base normativa	Contrato – direitos de propriedade	Relação de emprego	Forças complementares
Forma de comunicação	Preços	Rotinas	Relacional
Método de resolução dos conflitos	Negociação; recurso aos tribunais para obrigar o cumprimento	Normas e regulamentos; supervisão	Regra da reciprocidade – preocupação com a reputação
Grau de flexibilidade	Alto	Baixo	Médio
Grau de compromisso entre as partes	Baixo	Médio a alto	Médio a alto
Tom ou clima	Precisão e/ou suspeição	Formal, burocrático	Fim aberto, benefícios mútuos
Preferências dos actores	Independente	Dependente	Independente
Mistura das formas	Transacções repetidas Contratos como documentos hierárquicos	Organização informal Elementos tipo Mercado: centros de lucro, <i>transfer pricing</i>	Hierarquia de <i>status</i> Múltiplos parceiros Regras formais

Fonte: Powell, 1991, p. 268

Tabela II – Formas de PPP através de contrato e parceria

Características	PPP de tipo contratual	PPP de tipo parceria
Tipo de relação	Cliente (parceiro público) e contratado (parceiro privado)	Decisão conjunta (procura de elos de ligação)
Divisão da responsabilidade	Clara divisão (tanto nos projectos de desenvolvimento como de implementação)	Partilha de responsabilidade (no desenvolvimento de actividades e frequentemente durante a realização)
Especificações dos problemas e soluções	O parceiro público especifica o problema e a solução / produto	Os parceiros públicos e privados estão envolvidos conjuntamente na especificação dos problemas e das soluções
Âmbito do projecto	Tendência para procurar divisões claras; qualquer expansão no âmbito tem que cair nas responsabilidades delineadas	Tendência para procurar aumento do âmbito do projecto e elementos de ligação

Características	PPP de tipo contratual	PPP de tipo parceria
Pré-requisitos para o sucesso	Contrato claro e regras bem definidas no concurso público; problemas/ requisitos do projecto bem formulados	Ambições e metas ligadas, regras eficazes de interacção para criar compromisso e cooperação benéfica
Princípios de organização	Separação do principal e do agente, regras apertadas para a contratação, competição na fase do concurso, regras para avaliar outputs	Regras mais importantes: regras conjuntas para a tomada de decisão, saída, resolução de conflitos, produção conjunta e divisão dos benefícios
Princípios de gestão	Baseada fortemente em princípios de gestão de projectos (definição de metas e objectivos, calendarização, organização dos recursos humanos)	Baseada em princípios da gestão de processos (procura de metas, ligação e conexão das actividades dos actores e ligação das decisões)
Troca de informação	Informação separada e usada como recurso estratégico	Informação como recurso indispensável, que necessita de ser partilhado
Regras de pay-off	Os actores maximizam o seu próprio benefício (regras de pay-off separadas dos benefícios para os actores). Os custos de transacção existem especialmente na monitorização do agente e no cumprimento dos procedimentos do contrato	Os actores maximizam o benefício conjunto (regras de pay-off ligam os actores uns aos outros). Os custos de transacção existem principalmente nos processos de organização e troca de informação
Tipo de co-produção	Limitada e ocorre especialmente antes do processo de contratação; depois faz-se apenas monitorização; não há co-produção	Extensiva durante todo o processo: primeiramente, ligada à natureza das ambições e criação de elos de ligação; depois, na co-produção na realização

Fonte: Klijn, Edelenbos e Hughes (2007, p. 71)

Tabela III – Universo das PPP em Portugal (final de 2009)

Universo das PPP em Portugal		
Transportes		
<i>Sector Rodoviário</i>	Em exploração	13
	Em construção	9
<i>Sector Ferroviário</i>	Em exploração	2
Saúde		
	Em exploração	4
	Em construção	4
Sector Ambiental (Águas, Saneamento e Resíduos)		
	Em exploração	30
	Em construção	1
Sector Energético		
<i>Sector Hídrico</i>	Em exploração	1
	Em construção	5
<i>Gás Natural</i>	Em exploração	10
<i>Electricidade</i>	Em exploração	2
Outros (Segurança)		
	Em construção	1
Totais	<i>Em exploração</i>	62
	<i>Em construção</i>	20
	Total	82

Fonte: GASEPC, 2010, pp.14-18

Tabela IV – Evolução histórica do número de PPP em Portugal (por áreas de actividade)

Ano de Início	Transportes		Saúde		S. Ambiental		S. Energético				Outros (Segurança)	Total	
	<i>S. Rod</i>		Exp	Con	Exp	Con	<i>Hídrico</i>		<i>Gás Natural</i>	<i>Electric</i>	Con		
	Exp	Con					Exp	Con					Exp
1995	1				4							5	
1996					6							6	
1997					2							2	
1998					1							1	
1999	3		1									4	
2000	4				5							9	
2001	2		1		6							9	
2002	1										1	2	
2003					2							2	
2004	1				2							3	
2005												0	
2006				2					4	1		7	
2007	1	1			1			1	5	6	1	3	
2008		3		2	1	1		1	5	6		19	
2009		5			3	1	1					10	
Total	13	9	2	4	4	30	1	1	5	10	2	1	82

Fonte: GASEPC, 2010, pp. 14-18

Tabela V – PPP na Espanha (até 2005)

Áreas de Actividade	Projectos
Infra-estrutura de transportes	81
Estradas	70
Outras	11
Saúde	15
Águas e Resíduos	2
Outras	2
Total	100

Fonte: Elaboração própria com base em Allard e Trabant, 2008, pp. 17-23

Tabela VI – PPP na Holanda

Tipo de Projecto	Projectos
Projectos de infraestrutura	54%
Estradas	24%
Outras infraestruturas de transporte	22%
Outros projectos	8%
Áreas de desenvolvimento	46%
Áreas industriais	14%
Espaços Verdes	12%
Desenvolvimento/Reestruturação Urbana	8%
Vinex (novas extensões para as cidades)	6%
Projectos combinados	6%

Fonte: Ecorys apud Klijn, 2009, p. 28

Tabela VII – Universo de PPP/PFI no Reino Unido (Fevereiro 2010)

Department	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Missing	Total
Cabinet Office									1										1
Crown Prosecution Service									1										1
Department for Business, Innovation and Skills				1	1	1													3
Department for Children, Schools and Families				1	2	5	12	16	15	11	15	17	12	13	4	17	1	1	142
Department for Communities and Local Government					3	3	7	4	5	4	5	6	8	7	6	5			63
Department for Culture, Media and Sport							1	1	2	1	1	4	1	2	1		1		15
Department for Environment, Food and Rural Affairs				1	2	1	2	1	1	2	1		4	2	3	1		1	22
Department for Transport	1		9		3	4	3	1	2	8	4	6	4	3		5			53
Department of Health				3	7	10	8	7	8	7	17	8	6	14	4	1	1	1	102
Department for Work and Pensions				1			1		1	1									4
Foreign and Commonwealth Office							2												2
GCHQ							1												1
HM Revenue and Customs			5	1				1										1	8
HM Treasury							1												1
Home Office				2	2	1	6	2	4	1	4	1	1	1			1		26
Ministry of Defence			1	4	9	4	6	8	3	3	4	2	2	1	3				50
Ministry of Justice		1	2	1	4	3	2	3	5	2	1		2						26
Northern Ireland Executive				2		5	3	1	1	5	1	2	5	3	6	3			37
Scottish Government			2	3	7	15	7	7	3	5	5	5	10	10	3	3		1	86
Welsh Assembly			1		5	2	5	1	2	1	4			1	1	1			24
Total	1	1	15	24	46	54	67	53	54	51	62	51	56	57	31	35	4	5	667

Fonte: Elaboração própria com base na informação retirada de http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm