

DIPLOMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Instituto Nacional de Administração - INA

A NOVA GESTÃO PÚBLICA

E A EXTERNALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DO ESTADO:

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADO NA REGIÃO CENTRO

GRUPO N.º 3

CADAP COIMBRA 2009

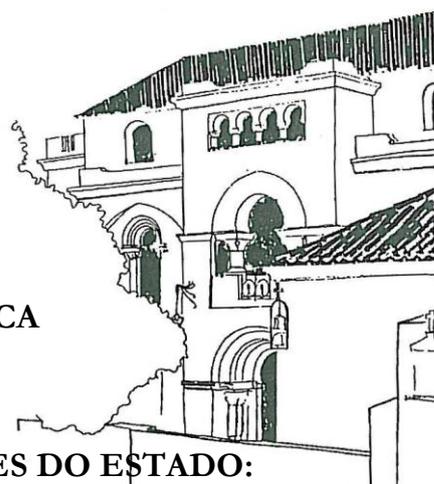
Alda Maria dos Santos Reis

José António dos Santos Fortuna

Lúcia Margarida Gouveia Mariano

ORIENTAÇÃO: DAVID FERRAZ

FEVEREIRO DE 2010



SUMÁRIO

1. Introdução

2. O papel do Estado e os Modelos de Gestão Pública

2.1. O modelo Tradicional Weberiano

2.2. Os Modelos Gestionários: o New Public Management

2.3. O Modelo da Governance e o “New Public Service”

3. As Parcerias Público-Privadas (PPP): Fundamentos históricos, características, vantagens e problemas

4. Enquadramento jurídico das PPP: principais diplomas nacionais e comunitários

4.1. Enquadramento Constitucional

4.2. Regime Jurídico das PPP

4.2.1. RJPPP

4.2.2. Lei do Enquadramento Orçamental

4.3. O Código da Contratação Pública

4.4. As PPP e o Direito Comunitário

5. As PPP no quadro das Políticas de Coesão e de Competitividade da União Europeia

5.1. As PPP como Instrumento da Política de Coesão Social

5.2. As PPP como Instrumento da Política de Competitividade

6. Estudo de caso: Situação actual das PPP na Região Centro

6.1. Levantamento e análise das PPP Contratuais e Institucionalizadas

6.2. Levantamento e análise das PPP “*Governativas*” no âmbito do PORegional/QREN

6.2.1. Eixo Prioritário I: Competitividade, Inovação e Conhecimento

6.2.2. Eixo Prioritário II: Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos

6.2.3. Resultados da análise e Contributos para a avaliação das PPP “*Governativas*”

7. Conclusões

8. Bibliografia

1. INTRODUÇÃO

A “Externalização das funções do Estado”, um dos paradigmas da nova Gestão Pública, é o processo pelo qual determinada missão, função, atribuição ou competência deixa de ser desenvolvida por um organismo da administração pública para passar a ser desenvolvida por uma entidade terceira. Esta externalização pode ser feita para o sector público empresarial, o sector privado, instituições sem fins lucrativos ou outros organismos fora da administração pública.

A externalização pode tomar diversas formas, desde a Empresarialização da função, ao Outsourcing e às Parcerias Público-Privadas, em que o sector privado se responsabiliza no todo ou em parte pelo financiamento, execução e gestão do serviço, cuja remuneração é baseada em padrões de qualidade e ou disponibilidade (níveis de serviço) pré-acordados entre as partes.

Neste trabalho, o nosso objectivo principal foi o estudo das Parcerias Público-Privadas (PPP). Interessava-nos conhecer quais as tipologias de modelos de parceria que foram constituídas nos últimos anos e que estão actualmente em curso na Região Centro, incluindo as figuras de parceria constituídas no âmbito do Programa Operacional regional/QREN 2007-2013, e quais as tendências observadas na evolução das PPP, o que desde logo colocou o problema da sua definição.

Com efeito, de acordo com o DL 141/2006, que regulamenta as PPP em Portugal, não são consideradas na definição de PPP, as parcerias público privadas que envolvam, cumulativamente, um encargo acumulado actualizado inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros, condição esta que, para além do longo prazo, excluía todas as figuras de parcerias entre entidades públicas e privadas que têm sido criadas no âmbito do QREN como instrumento de apoio às políticas públicas.

Assim, neste trabalho considerámos as PPP na sua definição genérica “arranjos de trabalho baseados no comprometimento mútuo entre organizações do sector público e do sector privado”, distinguindo, no quadro desta definição, dois tipos de PPP:

- As PPP Contratuais e Institucionalizadas, regulamentadas através do DL nº 141/2006.
- As PPP “Cross-Sector”, a que apelidámos de PPP “*Governativas*”, que apenas têm como referência o DL nº 231/81.

No quadro deste pressuposto, procurámos, numa primeira parte, contextualizar estes dois tipos de PPP, quer em termos jurídicos (ponto 4), quer no âmbito dos principais Modelos de Gestão Pública (ponto 2) e das Políticas Públicas da União Europeia (ponto 5).

Na última parte do trabalho, fizemos o levantamento e análise das PPP em curso na Região Centro, cujos resultados constituem, em nossa opinião, um contributo positivo para uma reflexão mais cuidada sobre as vantagens e inconvenientes das PPP, designadamente ao nível dos seus impactos na sociedade e das suas implicações em termos de gestão pública.

2. O PAPEL DO ESTADO E OS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

O papel do Estado tem variado ao longo dos tempos. Nos países da OCDE destacam-se três tipologias de modelos de gestão pública sucedâneos (*Denhardt, 2003*):

- ✓ O modelo Tradicional, Weberiano
- ✓ O New Public Management
- ✓ O Modelo da Governance

2.1. O MODELO TRADICIONAL WEBERIANO

O modelo tradicional, Modelo Weberiano (modelo da racionalidade administrativa), de cariz liberal, assentava na visão de Adam Smith de que o mercado se auto-regulava, conceito que se prolongou até à 1ª guerra mundial, em que foi necessário introduzir mecanismos de regulação de mercado conformes à Teoria de Keynes (1926).

Após a 2ª guerra mundial, com a reconstrução da Europa, assistiu-se a um reforço da intervenção do Estado na economia, como produtor de serviços públicos, através da nacionalização e da constituição de grandes sectores públicos empresariais.

No nosso país a intervenção do Estado na Economia foi reconhecida na Constituição de 1933, bem como o princípio proteccionista da economia nacional, o que conduziu ao “*corporativismo e a um capitalismo de direcção estatal*”, que vigorou até à Revolução do 25 de Abril.

Nos anos 70 e em nome do serviço público, as funções do Estado alargaram-se à área social e ao planeamento e coordenação económica. Mas só a Constituição de 1976, veio a consagrar, pela 1ª vez em Portugal, uma economia aberta ao exterior, orientada para o desenvolvimento e corrigida pela intervenção do Estado, garantindo a existência de um

sistema económico multi-sectorial, e de diversos tipos de iniciativa económica: pública, privada e cooperativa.

A actual Constituição consagra um modelo de equilíbrio entre interesse público e economia de mercado, atribuindo diferentes funções ao Estado na organização do processo económico:

- O Estado empresário, enquanto produtor de bens e serviços.
- O Estado regulador, em termos de orientação e controlo da actividade económica.

2.2. OS MODELOS GESTIONÁRIOS: O NEW PUBLIC MANAGEMENT

Nos anos 80, com a emergência da globalização, assistiu-se nos países da OCDE a um movimento de redução do papel do Estado na vida económica e social, que foi acompanhado pela externalização das funções do Estado na provisão de bens e serviços públicos, recorrendo a várias formas: privatização, outsourcing, parcerias público-privadas (concessões e licenças), tendo por base as Teorias managerialistas.

A externalização das funções do Estado tem dois grandes objectivos: restaurar os mecanismos de mercado, e reduzir o peso do Estado na economia, que deixa de ser um prestador directo de serviços para passar ao papel de regulador.

Para Osborn e Gaebler, mentores do New Public Management (NPM), existe uma diferença entre decisão política (liderança / direcção) e provisão de serviços (produção) e, nesta óptica, defendem a introdução de métodos de gestão privada no sector público (focalização nos outcomes e não nos inputs, gestão por objectivos, etc) e a empresarialização dos serviços públicos, através de parcerias entre os sectores público e privado.

No modelo NPM (modelo de racionalidade económica), a alocação de recursos é mais eficiente quando se recorre aos mercados, nos quais os fornecedores potenciais competem para atrair consumidores, através da redução do preço e da melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Contudo para os críticos do NPM, as vantagens das PPP não são assim tão evidentes: Em primeiro lugar porque as PPP de longa duração podem conduzir a comportamentos anti-competitivos, tais como os cartéis, ou ocasionar situações de monopólio na provisão dos serviços públicos por parte dos privados a quem o sector público concedeu esses direitos, distorcendo as regras da concorrência entre os potenciais

fornecedores, e contrariando desta forma os valores fundamentais do NPM: eficiência, eficácia e criação de valor público.

Em segundo lugar porque, apesar da criação de pseudo mercados no seio das organizações administrativas poder fomentar um comportamento de mercado, este comportamento só se poderá desenvolver de facto no mercado genuíno e não em situações de quasi-mercado, razão da falha do NPM (*Akerlof e Kranton, 2003*).

Para as Teorias da Escolha Pública, a solução da privatização é sempre preferível ao recurso às PPP como suprimento das falhas de mercado que, segundo estes teóricos, ou não são suficientemente importantes ou, sendo importantes, teriam efeitos agravados pela intervenção do sector público.

2.3. O MODELO DA GOVERNANCE E O NEW PUBLIC SERVICE

Nos anos 90 surge o modelo da Governance e do New Public Service, que apela ao conceito de cidadania democrática e política de Aristóteles e ao humanismo organizacional.

Este modelo, dito de racionalidade política, assenta na participação dos cidadãos na administração da Polis e na noção partilhada de interesse público através da gestão participativa e da responsabilização e responsabilidade partilhadas. Trata-se de um modelo cooperativo e adaptativo, centrado nas parcerias entre o sector público e o sector privado (PPP), parcerias estas que emergem do contexto sócio-político para resolver problemas comuns.

De acordo com a Teoria da Governança Pública, a resolução de certos problemas resultantes das falhas de mercado ou de falhas de coordenação não é exequível pelo sector público sem a intervenção de uma parceria alargada com outros stakeholders, públicos e privados.

Esta teoria reforça a importância das parcerias e do trabalho cooperativo na provisão dos serviços, salientando várias vantagens competitivas destas PPP:

- Criação de massa crítica e de economias de escala
- Criação de economias de aglomeração, através da complementaridade de conhecimentos e competências das organizações parceiras
- Criação de oportunidades de aprendizagem mútua entre os parceiros
- Estratégia colaborativa, de forma a encontrar mais facilmente o óptimo.

Em termos de gestão estratégica das parcerias, dá-se ênfase aos seguintes elementos:

- Prestação de contas e tomada de decisão partilhados dentro da parceria, através da construção da confiança, da partilha de responsabilidade, e do ajustamento mútuo
- Coordenação social e integração de objectivos e de planos de acção
- Gestão conjunta do processo de mudança estratégica
- Desenvolvimento do conhecimento e da inovação.

Para Jan Kooiman, ao invés de uma autoridade pública soberana, “a Governança é o resultado das formas sócio-políticas de governação interactiva”. Neste sentido a governança passa a ser “a gestão de redes”, definidas como “conjuntos de diversos actores interdependentes na provisão de serviços públicos”.

Este novo conceito de Governança deu origem a um crescendo de parcerias público-privadas nos países da União Europeia e da OCDE, e a uma multiplicidade de formas de parceria e de funcionamento em rede, dependendo de vários factores: da especificidade dos domínios públicos (sectores de intervenção) em causa; dos stakeholders envolvidos; da interdependência entre estes agentes sócio-político-administrativos; dos objectivos partilhados; da multiplicação de novas formas de acção e controlo.

Tal como a competição pelo preço é o mecanismo central na coordenação dos mercados, a cooperação e a confiança são factores chave para a articulação das redes, assim como a reputação, reciprocidade e interdependência mútua são essenciais para o seu sucesso.

3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP): FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, CARACTERÍSTICAS, VANTAGENS E PROBLEMAS

As PPP, genericamente definidas como “arranjos de trabalho baseados no comprometimento mútuo entre organizações do sector público e do sector privado” surgem em Portugal nos anos 60, sobre a forma de “Concessões” na área da construção de infraestruturas de transporte e comunicações de grande porte, essencialmente para mobilizar capitais privados e diminuir o esforço de investimento público, e em segundo lugar para beneficiar das capacidades de execução e conhecimentos especializados do sector privado, reduzindo custos e tempo.

A reestruturação das relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil, a Descentralização, que difundiu uma nova forma de igualdade entre organismos públicos e a prática de cooperação entre os vários níveis de governo, o processo de

integração Europeia e a globalização, conduziram a uma enorme profusão das PPP nos últimos vinte anos e ao alargamento das formas tradicionais das PPP: concessões e licenças de exploração de serviços públicos e outsourcing.

No caso da descentralização de competências para os Municípios a partir de 1979, a falta de recursos financeiros e de conhecimentos tecnológicos conduziram à emergência das PPP a nível local, em sectores como o saneamento básico e recolha de resíduos.

Mais recentemente, a modernização do Estado e os novos desafios das políticas públicas, nomeadamente a necessidade e urgência na resolução dos problemas ambientais, a luta contra a pobreza e a exclusão social, a nova política de cidades e a necessidade de melhorar a competitividade através da inovação, no âmbito da política económica, deram origem ao surgimento de novas PPP, com características diferentes das anteriores.

As PPP deixam de ter como principal objectivo a mobilização de capitais privados, para passarem a ser um “instrumento de política pública em acção”.

As novas figuras de PPP são baseadas em alianças com um forte carácter colaborativo entre as organizações públicas e privadas, com vista a criar valor público, através da exploração do potencial proporcionado pelos recursos financeiros e pelas competências técnicas conjuntas, e a partilhar riscos e responsabilidades entre os sectores público e privado no desenvolvimento e implementação das políticas públicas.

Neste contexto, existe hoje uma multiplicidade de figuras de PPP, quer em termos jurídicos (acordos ou contratos de natureza mais ou menos formal) e de gestão, quer em termos do objecto a que se destinam, do tipo de parceiros envolvidos, ou ainda dos sectores de actividade em que operam:

- ✓ Infraestruturas e Transportes (parceiros semelhantes em poder e estrutura)
- ✓ Serviços Urbanos e Desenvolvimento Económico (parceiros diferentes em termos de poder e dimensão)
- ✓ Domínio Social (organizações normalmente sem fins lucrativos muito variadas quanto ao poder e dimensão)
- ✓ Domínio Cultural (parceiros de escala modesta actuando a nível local)

Estes diferentes tipos de parcerias requerem condições de funcionamento muito diversas, em termos de estruturas, estratégias, processos operacionais, critérios de

monitorização, critérios de avaliação, o que dificulta o exercício de supervisão e gestão por parte do sector público, nomeadamente em termos de riscos e responsabilidades e de prestação de contas.

A multiplicidade e heterogeneidade das PPP tornam difícil avaliar o seu contributo real para atingir resultados positivos para todos os intervenientes do processo: a autoridade pública, o parceiro privado e os cidadãos.

Em particular, é difícil comparar os resultados das PPP em termos financeiros, sociais e de risco, com os resultados alternativos do fornecimento desses bens e serviços pela própria administração pública, porque não são feitas análises objectivas e rigorosas neste sentido.

Para Bovaird (2004), os critérios de avaliação não podem ser apenas reduzidos à eficiência, sendo necessário introduzir critérios de governança pública apropriados aos contextos em que trabalham as PPP para avaliar o seu verdadeiro impacto.

Actualmente estamos ainda num estado de aprendizagem relativamente às PPP, tanto no que respeita as figuras de gestão e a sua adequação para cumprir determinadas tarefas, como no que se refere à avaliação deste “instrumento de política e de serviço público externalizado” e do seu contributo real para incrementar o valor público.

CARACTERÍSTICAS DAS PPP CONTRATUAIS E INSTITUCIONALIZADAS

De um modo geral, as parcerias público privadas caracterizam-se pelos seguintes elementos (Comissão das Comunidades Europeias, 2004, 3 e Tribunal de Contas, 2006, 5):

- A *duração* relativamente longa da relação (por vezes décadas), que implica a cooperação entre o parceiro do sector público e o parceiro do sector privado sobre diferentes aspectos de um projecto a realizar.
- O *modo de financiamento* do projecto, assegurado em parte pelo sector privado, por vezes através de complexas montagens jurídico-financeiras envolvendo os diversos intervenientes. Aos financiamentos privados podem, todavia, acrescentar-se financiamentos públicos, por vezes de montantes assaz significativos.
- O *papel importante do agente económico*, que participa em diferentes fases do projecto (concepção, realização, aplicação, financiamento). O parceiro do sector público concentra-se essencialmente na definição dos objectivos a atingir em

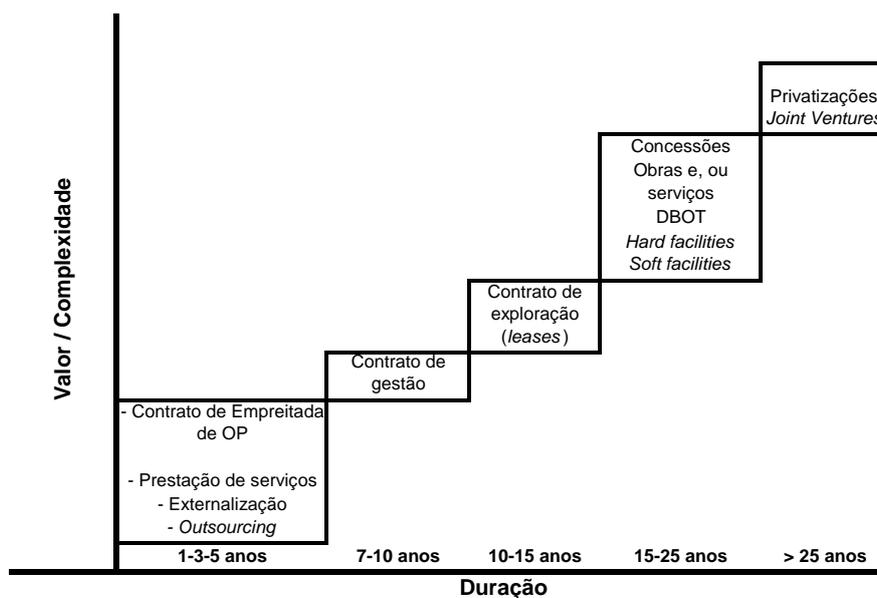
termos de interesse público, de qualidade dos serviços propostos, de política dos preços, e assegura o controlo do cumprimento destes objectivos.

- A *distribuição dos riscos* entre o parceiro do sector público e o parceiro do sector privado, para o qual são transferidos os riscos habitualmente suportados pelo sector público. Contudo, as PPP não implicam necessariamente que o parceiro do sector privado assuma todos os riscos, ou a parte mais importante dos riscos decorrentes da operação. A distribuição precisa dos riscos efectuar-se-á caso a caso, em função das capacidades respectivas das partes em causa para os avaliar, controlar e gerir.

SISTEMAS E MODELOS DE PPP

A duração da parceria varia em função do valor / complexidade do processo, sendo esta interacção factor de escolha da relação entre os parceiros (Figura n.º 1).

Figura n.º 1 – Formas de Parcerias Público Privadas



Fonte: adaptado de Parpública

De acordo com o direito comunitário derivado, qualquer contrato a título oneroso celebrado por escrito entre uma entidade adjudicante e um operador, na medida em que tenha por objecto a execução de uma obra ou a prestação de um serviço é qualificado de "contrato público" de empreitada de obras ou serviços.

A "concessão" é definida como um contrato que apresenta as mesmas características que as de um contrato público com excepção de que a contrapartida das obras ou dos serviços efectuados consiste quer unicamente no direito de exploração da obra ou do

serviço quer nesse direito acompanhado de um preço (Comissão das Comunidades Europeias, 2004, 6).

De forma a identificar as montagens jurídico financeiras, habitualmente qualificadas de PPP e as regras de direito comunitário aplicável em matéria de contratos públicos e concessões, a União Europeia, distingue dois sistemas:

- *As PPP de tipo puramente contratual*, em que a parceria entre os sectores público e privado assenta em relações exclusivamente convencionais;
- *As PPP de tipo institucionalizado*, implicando a cooperação entre os sectores público e privado numa entidade distinta.

A PPP de *tipo puramente contratual* visa uma parceria que se baseia unicamente em relações contratuais entre os diferentes agentes. Abrange configurações diversas que atribuem uma ou várias tarefas, mais ou menos vastas, ao parceiro privado, que incluem a concepção, o financiamento, a realização, a renovação, ou a exploração de uma obra ou de um serviço.

Neste sistema podem ainda encontrar-se dois modelos distintos designadamente:

- Modelo inspirado na fórmula britânica do “*Private Finance Initiative*” (PFI), onde o parceiro privado é incumbido de realizar e gerir infra-estruturas para a Administração Pública (hospitais, centros penitenciários, etc.) onde a remuneração é efectuada não por taxas cobradas aos utentes da obra, mas sim efectuado através de pagamentos regulares por parte do parceiro público.

Neste caso o sector público contrata com o sector privado a aquisição de serviços, geralmente em resultado de um investimento em infra-estruturas ou activos, num período temporal, geralmente longo (15 a 30 anos).

- *Modelo concessivo*, caracterizado pela relação directa entre o parceiro privado e o utente final: o parceiro privado presta um serviço ao público, “em vez” do parceiro público, mas sob o controlo deste. Caracteriza-se igualmente pelo modo de remuneração do co-contratante, que consiste em taxas cobradas aos utentes do serviço, eventualmente acompanhadas de subvenções por parte dos poderes públicos.

O segundo sistema, relativo às *PPP de tipo institucionalizado*, implica a criação de uma entidade detida conjuntamente pelo parceiro público e o parceiro privado. À entidade comum incumbe, então, garantir a entrega de uma obra ou a prestação de um serviço em

benefício do público. Nos Estados-Membros, as autoridades públicas recorrem por vezes a estas estruturas, designadamente para a gestão de serviços públicos a nível local, sendo exemplos os serviços de abastecimento de água, ou recolha de resíduos sólidos urbanos (Comissão das Comunidades Europeias, 2004, 19).

Fórmulas de implementação das PPP

A figura n.º 4 apresenta um conjunto de modelos de provisão que vai desde a simples prestação de serviços e *outsourcing*, até à privatização, evidenciando fórmulas que evoluem no sentido de uma fraca, ou nula, intervenção do sector privado, até áreas onde este sector aparece com um peso acrescido em todas as fases do processo, chegando mesmo ao envolvimento total e exclusivo.

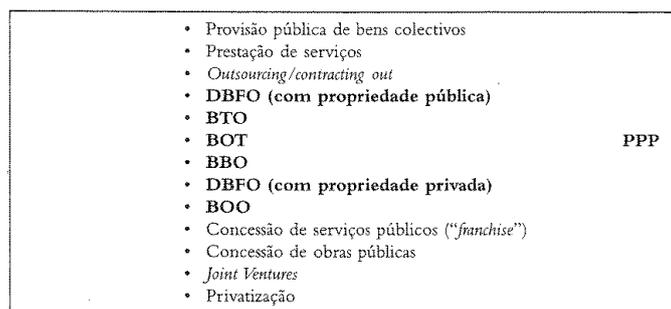
Os modelos que se podem considerar como PPP, são aquelas onde existe uma reciprocidade efectiva no envolvimento dos parceiros público e privado, estando quase sempre subjacente que no final do prazo da parceria o bem, ou o projecto de construção ficarão na propriedade do Estado.

Figura n.º 2 – Esquemas ou fórmulas de implementação de PPP

Denominação	Caracterização
"Build-Own-Operate"	O sector privado desenha e constrói a infraestrutura, opera com ela e depois procede à sua transferência para o Estado, logo que concluído o prazo de duração do contrato ou em data específica.
"Buy-Build-Operate"	O sector privado compra ao Estado uma infraestrutura previamente existente, assegurando depois a sua manutenção, renovação, modernização, expansão, garantindo a sua exploração, sem haver qualquer obrigação de devolução posterior ao Estado.
"Build-Operate-Transfer"	O sector privado desenha e constrói a infraestrutura, opera com ela, e depois procede à sua transferência para o Estado logo que concluído o prazo de duração do contrato ou em data específica. Posteriormente, o parceiro privado poderá arrendar o activo ao Estado.
"Build-Transfer-Operate"	O sector privado desenha e constrói a infraestrutura e depois procede à sua transferência para o Estado. Posteriormente, o parceiro privado poderá arrendar o activo ao Estado, com vista à sua exploração.
"Design-Build-Finance-Operate"	O sector privado desenha, constrói, possui, desenvolve, opera e gere a infraestrutura, mantendo-se a propriedade nas mãos do Estado.

Fonte: CABRAL, 2009, 67

Figura n.º 3 – Modelos de provisão alternativos



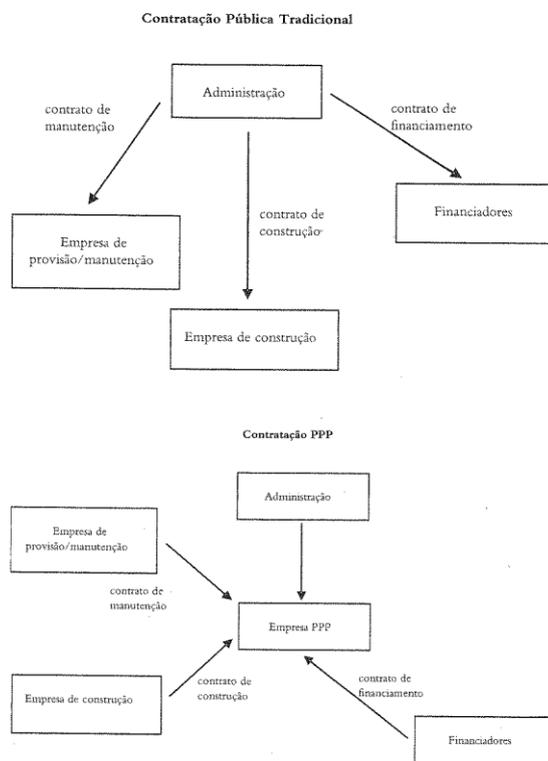
Fonte: CABRAL, 2009, 68

VANTAGENS DAS PPP

As PPP surgem como alternativa ao processo tradicional da contratação, pública, pese embora tenham o mesmo objecto, designadamente, a aquisição de bens ou serviços e, ou a concepção, planeamento, construção, produção ou distribuição de bens.

A figura 4, onde se representa esquematicamente o processo de contratação pública tradicional e de PPP, permite evidenciar as diferenças entre eles.

Figura n.º 4 – Processos de contratação pública tradicional e de PPP



Fonte: CABRAL, 2009, 26, citando Budina, Brixi e Irwin (2007).

As PPP apresentam vantagens não só de natureza administrativa, mas também vantagens ao nível da política económica, estrutural e conjuntural, nomeadamente ao nível da política financeira.

Como vantagens das PPP, face ao processo tradicional, podem ser referidos aspectos como a diminuição das necessidades de financiamento, a transferência do risco e a redução de custos. A qualidade do serviço prestado e um maior rigor e capacidade de gestão, através da transposição para o sector público o *know-how* tecnológico, operativo e de gestão, as economias de escala, a eficiência e flexibilização de organização e os processos de contratação próprios do sector privado, são aspectos que garantem um melhor *value for money* na prestação dos serviços públicos no modelo de PPP.

No entanto, as vantagens mais marcantes da opção PPP situam-se ao nível do exercício e implementação da política económica, decorrendo das restrições orçamentais e de endividamento que os Estados actualmente enfrentam no actual quadro do Pacto de Estabilidade da União Europeia. De facto, num contexto de “restrições e imposições de convergência”, a opção pelas PPP poderá apresentar vantagens orçamentais, quer ao nível do critério do défice, quer pelo critério da dívida pública. No que respeita ao critério do défice, a vantagem poderá traduzir-se na desorçamentação temporária de despesas, enquanto no plano da dívida pública a vantagem assenta no facto do Estado prover infra-estruturas e serviços fundamentais à margem do seu Balanço.

O Estado apresenta-se na qualidade de comprador de serviços públicos com base em activos fornecidos pelo sector privado, o que lhe permite, à partida, substituir despesas de investimento por despesas correntes.

PROBLEMAS DAS PPP

Noutra perspectiva, as PPP apresentam algumas fragilidades, nomeadamente pelos elevados custos de transacção da fase pré-contratual e menor flexibilidade na modificação da execução do contrato, dado o elevado nível de exigência na preparação dos concursos e na definição do desempenho das infra-estruturas ou do serviço objecto da parceria. A exigência destes aspectos reflecte-se também no processo de avaliação das propostas, particularmente na fase de negociação ou de diálogo concorrencial.

Na fase de lançamento da parceria, a necessidade de cumprimento antecipado de determinadas normas legais e regulamentares e, em particular, de aspectos do âmbito

ambiental (necessidade prévia de obtenção de Declaração de Impacte Ambiental – DIA), conduzem a uma extensão temporal para o início da execução, sendo muitas vezes posto em causa o objecto da parceria.

Outro aspecto negativo prende-se com a dependência que as PPP podem ter com entidades externas ao seu objecto, condicionando ou atrasando a sua instituição. Em termos contratuais podem verificar-se falhas, que podem implicar a reposição do equilíbrio económico-financeiro, podendo levar a penalizações relevantes para o parceiro público (MARQUES, 2008, 34-35).

Nos aspectos da avaliação económica e financeira importa que a opção pela PPP esteja sustentada pela construção de um “comparador público”, de forma a determinar o custo público comparável de implementação do projecto, devendo à partida este incluir também custos de natureza não financeira, nomeadamente, nos domínios ambientais e sociais.

Em termos de risco, a sua transferência para os parceiros privados, leva a custos acrescidos. Factores como a determinação do valor residual dos activos no final do contrato, podem vir a desincentivar a redução de custos.

Em termos de fiscalização os aspectos que se consideram mais pertinentes prendem-se com a **fiscalização externa**, nomeadamente pela necessidade de obtenção de visto por parte da Entidade responsável, neste caso o Tribunal de Contas (TC), em sede do qual se pode vir a protelar¹ (e tem sido protelada) a fase de execução da parceria e, ou da concessão.

Ao nível da **fiscalização interna**, da responsabilidade do Ministros das Finanças e do Ministro da tutela do respectivo sector, os aspectos problemáticos estão relacionados com o número de comissões de avaliação necessárias às fases relacionadas com os procedimentos respeitantes ao lançamento e execução da parceria e no controle da sua execução, acompanhamento e monitorização².

4. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS PPP: PRINCIPAIS DIPLOMAS NACIONAIS E COMUNITÁRIOS

¹ Têm sido casos recorrentes a suspensão da execução de obras face a diferendos relativos à necessidade, ou não de obtenção de visto por parte do TC, em grande parte por violação do objecto do contrato (a emissão de DIA temporalmente desfasada do contrato), ou perante aspectos relacionados com o estatuto das entidades concessionárias do Sector Empresarial do Estado, nomeadamente da Estradas de Portugal.

² Sobre este aspecto veja-se o número de comissões de avaliação previstas no RJPPP.

4.1. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL

A Constituição reconhece e garante, um conjunto de direitos sociais, nomeadamente, o direito ao ensino, o direito à saúde e o direito à segurança social, sendo nestes casos explícita no sentido da provisão pública, através de sistemas públicos de ensino, de segurança social e de saúde (MOREIRA, 14), admitindo a liberdade de provisão privada paralela, em regime de mercado, tendo no entanto em conta o interesse geral (art. 61.º da CRP).

Nas autarquias locais, a provisão pública de serviços é cada vez mais exercida através de empresas municipais, em sectores como o abastecimento e distribuição de água, o tratamento de águas residuais, o tratamento e recolha de resíduos, ou os transportes urbanos.

Ao nível do Estado, a quem compete a provisão pública dos principais direitos sociais, como o ensino, a saúde ou a segurança social, têm no entanto sido liberalizados e privatizados vários sectores, como são exemplo as telecomunicações e a electricidade, embora nestes casos fique garantida a “obrigação de serviço público”, a cargo de um dos operadores no mercado.

A CRP explicita, também, no seu art. 84.º o **domínio público** remetendo para a lei³ a definição dos bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

1. Pertencem ao domínio público:

a) As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos;

b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;

c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;

³ O Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto – Dispõe sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos.

A Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural.

- d) As estradas;
- e) As linhas férreas nacionais;
- f) Outros bens como tal classificados por lei.

2. O património público constitui-se por classificação específica, salientando-se, para além dos solos e bens imóveis, o património cultural.

4.2. REGIME JURÍDICO DAS PPP

As PPP implicam o desenvolvimento de projectos estruturantes e criação de encargos de médio ou longo prazo para o sector público, que podem perdurar por várias gerações. Justifica-se assim a necessidade de um regime jurídico especialmente orientado para assegurar o rigor e a exacta ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental (TC, 2006).

O regime jurídico das parcerias público privadas (RJPPP) ficou estabelecido pelos diplomas DL nº 86/2003, com posterior alteração pelo DL n.º 141/2006, que vieram definir as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público privadas.

O Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, estabeleceu as características e as regras a que devem obedecer o lançamento das PPP em Portugal. Tendo em as questões suscitadas em torno da repartição de riscos entre as partes, que constitui uma das características marcantes das PPP, o Decreto-lei nº 141/2006, de 27 de Julho, tem por objectivos fundamentais os seguintes:

- Aprofundar, ao longo das diversas fases do projecto, a articulação técnica e política entre os Ministérios co-envolvidos;
- Aumentar a flexibilidade, eficiência, controlo financeiro e transparência na concepção e preparação, desenvolvimento e alteração das PPP;
- Clarificar o modelo de partilha de risco, nomeadamente, em resultado de alterações unilaterais pelo parceiro público, salvaguardando direitos e interesses legítimos dos parceiros privados;
- Estabelecer os procedimentos a observar quando existam situações susceptíveis de gerar novos encargos para o parceiro público ou para o Estado.

As Parcerias Público Privadas (PPP)⁴ respondem às diversas modalidades de envolvimento de entidades privadas em projectos de interesse público, sendo definidas como “o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado” (cf. art. 2.º do DL 141/2006).

No RJPPP são considerados **parceiros públicos**:

- a) O Estado e entidades públicas estaduais;
- b) Os fundos e serviços autónomos;
- c) As entidades públicas empresariais.

Sendo ainda aplicável a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública, uma cooperativa ou uma instituição privada sem fins lucrativos.

Constituem **finalidades essenciais** das parcerias público privadas o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, induzida por formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação permanente por parte dos potenciais utentes e do parceiro público (cf. art. 4.º do DL 141/2006).

Os principais **instrumentos de regulação jurídica** das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados são os seguintes:

- a) O contrato de concessão de obras públicas;
- b) O contrato de concessão de serviço público;
- c) O contrato de fornecimento contínuo;
- d) O contrato de prestação de serviços;
- e) O contrato de gestão;

f) O contrato de colaboração, quando estiver em causa a utilização de um estabelecimento ou uma infra-estrutura já existentes, pertencentes a outras entidades que não o parceiro público.

Excluem-se do âmbito de aplicação do DL n.º 141/2006:

⁴ As PPP são também designadas frequentemente pela sigla PPP/PFI – Parceria Público Privada/Private Finance Initiative.

- a) As empreitadas de obras públicas;
- b) Os arrendamentos;
- c) Os contratos públicos de aprovisionamento;
- d) Todas as parcerias público privadas que envolvam, cumulativamente, um encargo acumulado actualizado inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros;
- e) Todos os outros contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, com prazo de duração igual ou inferior a três anos, que não envolvam a assunção automática de obrigações para o parceiro público no termo ou para além do termo do contrato.

Por seu lado, as parcerias público privadas promovidas por empresas públicas sob a forma societária devem também observar, algumas das exigências materiais e princípios constantes do DL 141/2006, salientando-se que o acompanhamento e controlo é, nestes casos, efectuado pelos Ministros das Finanças e da tutela sectorial e exercidos através da função accionista do Estado.

Repartição de Responsabilidades e a Partilha de Riscos

A transferência de risco é um aspecto particularmente importante numa PPP. Muitos riscos podem ser transferidos, de forma mais ou menos eficiente: risco de projecto e de construção; risco de derrapagens temporais e financeiras; risco de integração; risco de procura; risco de exploração; risco financeiro. No entanto, nem sempre a transferência de risco numa PPP se verifica de forma bem nítida, pelo que um cuidado básico que o Estado deve ter, na concepção de uma PPP, é o de serem claramente estabelecidos no contrato os termos exactos em que esta deve ser concretizada (Tribunal de Contas, 2006, 5).

A partilha de riscos entre as entidades públicas e privadas deve estar claramente identificada contratualmente e obedece aos seguintes princípios (art. 7.º do DL 141/2006):

- a) Os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a sua capacidade de gerir esses mesmos riscos;
- b) O estabelecimento da parceria deverá implicar uma significativa e efectiva transferência de risco para o sector privado;
- c) Deverá ser evitada a criação de riscos que não tenham adequada justificação na redução significativa de outros riscos já existentes;

d) O risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado.

Os riscos do Estado assumidos com os contratos de PPP decorrem das cláusulas contratuais de **reposição do equilíbrio financeiro**. Estas cláusulas mencionam situações passíveis de compensações pelo Estado (por ex., défices de tráfego numa infra-estrutura de transportes), sendo com base neste clausulado que as concessionárias apresentam as suas reservas de direito quanto à necessidade de reposição do equilíbrio financeiro⁵ dos respectivos contratos.

De salientar que o RJPPP sublinha a importância da análise da eficiência da despesa pública, designadamente com a consagração do princípio segundo o qual a opção PPP apenas se justifica quando se revelar vantajosa em confronto com o comparador do sector público (Tribunal de Contas, 2005, 38).

De facto a alínea c) do n.º 1 do art.º 6.º do RJPPP pressupõe a configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no n.º 2 do artigo 19.º da lei de enquadramento orçamental (LEO) e que, simultaneamente, apresente para os parceiros privados uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco em que incorrem.

Este diploma dedica ainda especial atenção às questões associadas à sustentabilidade dos encargos e riscos decorrentes da parceria, tendo em consideração a programação financeira plurianual do sector público administrativo (SPA).

Assim, nos termos deste quadro legal, a opção PPP estará subordinada não só a uma análise de *value for money* (VFM)⁶ da despesa pública (confrontação com o “comparador público”), como igualmente a uma avaliação do dimensionamento e sustentabilidade dos encargos a assumir no âmbito do sistema de orçamentação plurianual do SPA (Tribunal de Contas, 2005, 38).

⁵ O equilíbrio financeiro baseia-se em previsões macro e microeconómicas constantes do denominado **Caso Base**, que faz parte integrante dos respectivos contratos, sendo com referência a este modelo financeiro que as concessionárias apuram os montantes reclamados em sede de “reequilíbrio financeiro”.

⁶ Note-se que a análise *value for money* se encontra contemplada no Dec. Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (constituindo um dos pressupostos ao lançamento e estabelecimento da contratação da parceria), com remissão para o n.º 2 do artigo 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

A regulamentação específica das PPP procura assim estabelecer parâmetros objectivos para avaliar e justificar a opção PPP face a outros modelos alternativos, como é o caso do modelo de gestão e financiamento directo pelo sector público, sem, contudo, descurar a sua articulação com os preceitos enunciados na Lei de enquadramento orçamental.

O **controlo externo** das PPP é efectuado pelo Tribunal de Contas (TC). Entre as acções prosseguidas pelo TC, salientam-se as auditorias de gestão, de âmbito temático, sobre os encargos do Estado com as PPP, bem como o respectivo controlo orçamental e encargos na dívida pública.

O Estado, para além da sua relação como parceiro, intervém na fiscalização e controlo da execução das parcerias, competindo-lhe também assegurar as condições necessárias à regulação do sector de actividade em causa por parte de entidade independente. Os poderes de fiscalização e controlo da execução das parcerias são exercidos por entidade ou serviço indicados pelo Ministro das Finanças para as matérias económicas e financeiras e pelo Ministro da Tutela Sectorial para as demais (cf. art 12.º do DL 141/2006).

O **acompanhamento global** das parcerias incumbe aos Ministros das Finanças e da Tutela Sectorial, com o objectivo de avaliar custos e riscos e melhorar o processo de constituição de novas parcerias (cf. art. 13.º do DL 141/2006).

4.3. LEI DO ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

A Lei de enquadramento orçamental (LEO), Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, estabelece que as PPP estão sujeitas, nos termos do seu artigo 18.º, n.º 3, alínea d), ao regime do orçamento por programas, devendo o articulado da Lei do Orçamento do Estado fixar um limite máximo aos compromissos do Estado com as mesmas (cf. artigo 31.º, n.º 1, alínea I), da LEO).

O n.º 2 do artigo 19.º da LEO determina, também, a obrigatoriedade de avaliar a economia, a eficiência e a eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado, comparando este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado (confrontação com o “comparador público”)⁷, estimando-se a sua incidência orçamental líquida. Esta

⁷ Este é um dos pressupostos a que se refere o artigo 6.º de diploma referido. Os termos desta avaliação estão previstos no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 91/2001. Refira-se que o comparador público consiste num programa alternativo, visando a obtenção eficiente dos mesmos objectivos, com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, isto é, financiado e realizado directamente pela Administração Pública.

informação deve acompanhar a Lei do Orçamento do Estado (cf. art. 37.º, n.º 1, alínea c) da LEO). (Tribunal de Contas, 2006, 7).

De acordo com as prioridades políticas e de investimentos sectoriais podem ser desenvolvidos programas sectoriais de parcerias, envolvendo um conjunto articulado de projectos com recurso à gestão e ao financiamento privado, nos termos dos artigos 18.º e seguintes da lei de enquadramento orçamental (cf. art. 7.º-A do DL 141/2006).

Neste sentido, a LEO, aponta a estruturação do orçamento por programas, medidas e projectos ou actividades, sendo esta estruturação aplicável às despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado (cf. alínea d) do n.º 3 do art. 18.º).

De acordo com os nº1 e 2 do artº19 de LEO, há obrigatoriedade de se proceder a uma análise do *Value for Money* da Parceria quando confrontada com a opção tradicional de financiamento por parte do sector público. Isto traduz, na prática, a necessidade de conceber um “comparador público” para justificar a eventual mais-valia da opção PPP (Tribunal de Contas, 2009, 39).

A falta de um modelo uniforme de contabilidade financeira das PPP contribui para que estas sejam usadas para contornar os controlos financeiros do sector público, bem como para retirar o investimento público e a dívida associada ao balanço do Estado (CABRAL, 2009, 109).

Para obstar aos inconvenientes daí decorrentes, foram estabelecidas pela Comissão Europeia em 2004, através do Eurostat⁸, regras de enquadramento orçamental na União Europeia destinadas a verificar o cumprimento dos critérios estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento, relativamente ao défice orçamental e ao rácio da dívida pública. O principal objectivo incide na verificação da natureza do investimento realizado pelo sector privado, nomeadamente se este se integra no património público, ou no património de empresa privada. Face à natureza do investimento e à forma da sua incidência no défice e dívida pública, podem ser consideradas três situações distintas, cuja inter-relação se encontra exposta no quadro seguinte:

Figura n.º 5 – Natureza do investimento e sua incidência orçamental

⁸ As regras do Eurostat são estabelecidas em consentaneidade com o sistema de contas nacionais da U.E., o denominado “SEC 95”, e constam do respectivo Manual sobre o défice e a dívida das administrações públicas (Parte IV- Alugueres, licenças e concessões, ponto 4 – Infra-estruturas públicas financiadas e exploradas pelo sector das sociedades).

e na dívida pública

Natureza do Investimento	Formas de pagamento / riscos e benefícios	Incidência na Dívida Pública	Incidência Orçamental	Exemplo
Investimento Público: construção e financiamento de obra pública	O Estado efectua pagamentos regulares à sociedade responsável pela construção e financiamento da obra e assume riscos e benefícios durante a fase de exploração.	Afecta a dívida pública	Afecta o défice	Empreitadas de obras públicas
Investimento Privado: PPP	serviços resultantes de activos construídos por sociedades privadas que assumem riscos e benefícios relacionados com a propriedade dos activos.	Não afecta a dívida pública	Afecta o défice	Aquisição de serviços em concessões. Utilização de infra-estruturas de transporte (SCUT)
Projecto auto-sustentável do ponto de vista financeiro	Não há lugar a pagamento por parte do Estado. Activo registado no património da sociedade privada.	Não afecta a dívida pública	Não afecta o défice	Concessões rodoviárias em regime de “portagem real” (Brisa)

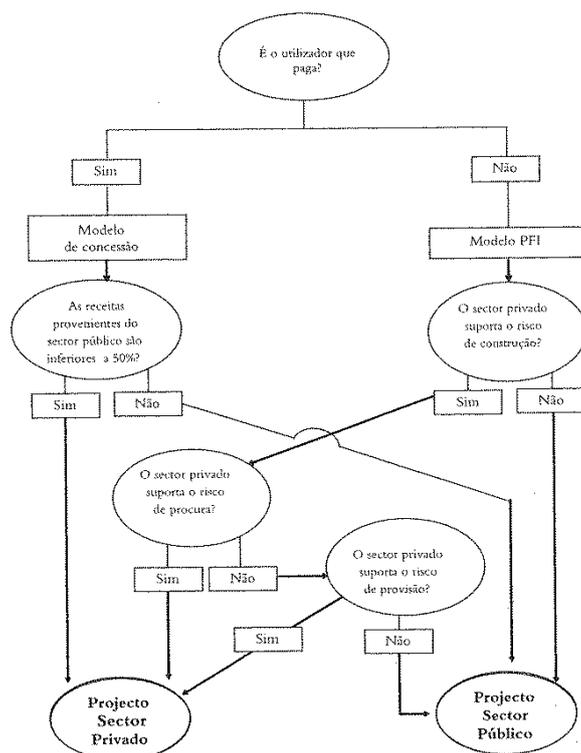
Nas PPP ocorrem certos casos que suscitam dúvidas quanto à natureza do investimento; nestes casos a sua afectação em termos de défice público encontra-se directamente associado ao modelo de repartição do risco. Assim, no caso de PPP Estado/Entidade privada, a despesa inicial de capital não deve afectar o défice se a entidade privada assumir determinados riscos⁹. Nestes casos os pagamentos regulares realizados pelo Estado são classificados como “aquisição de serviços”.

No caso de o Estado assumir o risco de construção, ou a partilha do risco não ser assumida, os activos são classificados como activos do Estado e têm tratamento idêntico ao leasing financeiro, o que implica registo de despesa de capital (formação bruta de capital fixo) e respectivo empréstimo. No caso de o Estado compensar quebras de procura, então estas serão consideradas como empréstimos e portanto contabilizados na dívida pública.

O factor risco torna-se nuclear para aferir do real impacto dos encargos do Estado com os contratos de parceria público privada, quer em termos de défice, quer ao nível da dívida pública (Tribunal de Contas, 2005, 41). A figura nº 6 apresenta a classificação das PPP ao nível do balanço do Estado.

Figura n.º 6 – Tratamento das PPP ao nível do balanço do Estado

⁹ Segundo o Eurostat, os activos da parceria devem ser classificados “*off-balance sheet*” para o Estado, quando o parceiro privado assumir o risco de construção do activo e, pelo menos, um dos dois riscos seguintes: o da “disponibilidade” ou o da “procura” (TRIBUNAL DE CONTAS, 2005, 41).



Fonte: CABRAL (2009,113) citando Yescombe (2007, 69)

Em termos de classificação, o DL 26/2002 de 14 de Fevereiro, que veio estabelecer o novo classificador económico das receitas e despesas públicas, define para a contabilidade orçamental o registo dos encargos com as PPP, no agrupamento de despesa aquisição de bens e serviços.

O investimento público e, em particular, o associado a infra-estruturas de domínio público, têm o enquadramento orçamental previsto na Lei do Orçamento de Estado. A figura n.º 7, evidencia o enquadramento orçamental das diferentes formas de investimento público, onde se incluem as PPP e o respectivo impacto financeiro.

Figura n.º 7 – Enquadramento Orçamental das formas de Investimento Público

Exemplo:	Enquadramento Orçamental	Impacto Financeiro
Infra-estrutura de domínio público		
PIDDAC A.P., SEE	Limite do Projecto, no O.E. LEO art. n.º 31.1 (f)	Dívida Pública Directa Obrigações do Tesouro
SEE Empresas	Limite para Garantia do Estado, no O.E. LEO art. n.º 31.1 (h)	Passivo de Empresas Públicas SEE, com ou sem aval do Estado
PPP Concessões	Limites para Encargos Plurianuais no O.E. LEO art.31.1 (l)	Previsão de Encargos Plurianuais com PPP Reposição do Equilíbrio Financeiro

Fonte: <http://ppplusofonia.blogspot.com>

4.4 O CÓDIGO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E AS PPP

O Código dos Contratos Públicos (CCP) aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com posterior redacção dada pelo DL 278/2009, de 2 de Outubro, estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo (cf. n.º 1, art. 1.º do CCP).

O Código dos Contratos Públicos procede à transposição das Directivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, bem como das suas alterações pelas Directiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de Setembro, e da Directiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro.

Pese embora a existência de um regime jurídico próprio, as PPP não deixaram de estar dispensadas do cumprimento da legislação respeitante à contratação pública. O que se verifica é que o RJPPP teve simultaneidade de aplicação com a legislação aplicável em termos de contratação pública¹⁰, situação que se mantém, tendo sido aprofundada com a recente aprovação do CCP. De facto, o CCP ao conter normas aplicáveis à contratação pública, incidem também nas PPP, sendo que algumas das normas respeitam específica e exclusivamente às PPP.

Da análise destes regimes jurídicos pode-se dizer que o RJPPP foi interseccionado pela nova regulamentação jurídica dos contratos públicos, sendo a intersecção efectuada na fase de elaboração e celebração do contrato de PPP e ao longo da sua vida, intervindo ambos os regimes na execução contratual e nas alterações ou revisão do contrato (CABRAL, 2009, 148).

No que respeita ao regime substantivo dos contratos administrativos, o CCP contém, pela primeira vez em Portugal, uma disciplina geral sobre concessões de obras públicas e de serviços públicos, sendo que a maior parte das regras são comuns a estes dois tipos contratuais, sendo ainda as disposições gerais em matérias concessórias aplicáveis subsidiariamente ao contrato de concessão de exploração de bens do domínio público.

Na Parte I do CCP, para além das disposições gerais expostas no título I o código dispõe sobre o âmbito da contratação de “serviços especiais”, nomeadamente, dos sectores:

➤ Água

¹⁰ Decretos-lei n.ºs 59/99, de 2 de Março, 197/99, de 8 de Junho, 223/2001, de 9 de Agosto, que têm constituído a matriz da contratação pública portuguesa nos últimos anos, e o Código do Procedimento Administrativo.

- Energia
- Transportes
- Serviços postais

No título I da Parte III o Código dispõe sobre os contratos administrativos em geral, e sobre as normas comuns a todos os contratos administrativos.

A secção III do título I, o CCP dispõe sobre a Execução e modificação de parcerias público privadas, salvaguardando aspectos essenciais como o dever de informação, fiscalização e acompanhamento das PPP, e a partilha de benefícios.

No título II da Parte III o Código dispõe sobre os “Contratos em especial”, nomeadamente os seguintes:

- Empreitadas de Obras Públicas
- Concessão de Obras Públicas e de serviços públicos
- Aquisição de Serviços

Como nota final é de assinalar que o CCP vem reafirmar a importância do contrato administrativo, conferindo-lhe um estatuto próprio, e regulando os diversos tipos de contratos administrativos.

4.5. AS PPP E O DIREITO COMUNITÁRIO

Ao nível comunitário não existe ainda um quadro jurídico específico que regule as PPP, remetendo no entanto a Comissão para os valores subjacentes ao direito comunitário da contratação pública e às regras e princípios do Tratado CE, decorrentes dos artigos 43.º a 49.º do Tratado CE, nomeadamente a transparência, a igualdade de tratamento, a proporcionalidade e o reconhecimento mútuo.

Neste sentido, o Direito Comunitário relevante em matéria de PPP é o do direito comunitário da contratação pública, transposto para o direito português através das Directivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, alteradas, respectivamente, pelas Directivas n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de Setembro, e ainda da Directiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro e que sustentaram a recente publicação do Código dos Contratos Públicos (CCP).

A Directiva n.º 2004/18/CE respeita à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitadas de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, nos designados *sectores clássicos*. A Directiva n.º

2004/17/CE, respeita à coordenação dos processos de adjudicação dos referidos contratos aos *sectores especiais*, designadamente, os sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.^{11 12}

5. AS PPP NO QUADRO DAS POLÍTICAS DA UNIÃO EUROPEIA

As PPP não se encontram legalmente definidas no direito comunitário, sendo em geral consideradas como “*formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, com o objectivo de assegurar o financiamento, a construção, renovação, gestão ou manutenção de infraestruturas ou a prestação de serviços de natureza pública ou semi-pública*”.

1. As PPP começam a aparecer de forma sistemática nos anos 90, como instrumento de política dos países da União Europeia e da OCDE, nomeadamente no âmbito das infraestruturas, a que se associam posteriormente outras áreas de intervenção do Estado, como a saúde e a educação, as telecomunicações, e mais recentemente os serviços de interesse geral.

A sua rápida expansão está fundamentalmente associada às restrições orçamentais que afectam os Estados, e à necessidade de capitais privados para diminuir o esforço público de investimento. Apontam-se ainda como vantagens a partilha de riscos, sobretudo nos grandes investimentos públicos, e a experiência e os conhecimentos específicos do sector privado, nomeadamente ao nível da gestão, tida como mais flexível e mais eficiente que a gestão pública.

Neste contexto, o uso das PPP tem vindo a ser alargado a vários outros domínios, desde as políticas sociais às políticas de competitividade da União Europeia e bem assim à política de coesão económica e social, destinada a reduzir as disparidades regionais no seio do espaço comunitário, através do apoio dos Fundos Estruturais.

5.1. AS PPP COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL

A reforma dos Fundos Estruturais de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios essenciais da gestão dos fundos, como forma de aumentar a sua eficácia e impacto:

1. “Programação plurianual”, facilitando o planeamento estratégico e a mais longo prazo, através de uma maior duração do período programático (de 4 para 7 anos), para que os programas possam ser adaptados à mudança.

¹¹ Face à liberalização do sector, as telecomunicações deixaram de estar incluídas nos sectores especiais.

¹² A regulação destes sectores assume cada vez uma maior importância dado o número crescente de acordos de PPP, que se têm registado, quer ao nível do Estado, quer ao nível Municipal.

2. “Concentração de recursos” a nível financeiro, geográfico e de prioridades políticas.
3. “Adicionalidade”, garantindo que os FE não devem ser utilizados para substituir o investimento público que já existe.
4. “Parceria”.

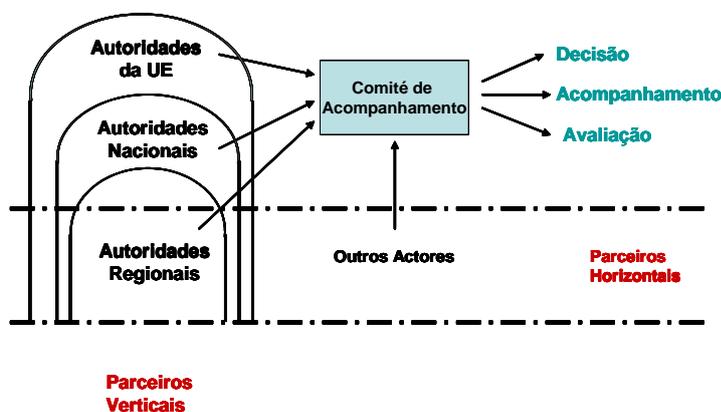
A parceria é um princípio essencial da gestão, acompanhamento e avaliação dos Fundos Estruturais.

O conceito de Parceria estava até 1988 associada ao “relacionamento vertical” entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros, incluindo as autoridades nacionais, regionais e locais”, na gestão dos fundos comunitários.

Ao longo dos últimos 20 anos da Política de Coesão, este conceito passou a incluir uma outra dimensão de relacionamento aos níveis local, regional e nacional, a chamada “dimensão horizontal”, constituída por um leque mais amplo de “stakeholders” ou “partes interessadas”, que foram implicados na concepção, implementação, gestão e acompanhamento dos programas públicos co-financiados pelos FE.

Figura n.º 8

PARCEIROS DOS PROGRAMAS EUROPEUS



Fonte: Fonds Structurels Communautaires - Évaluer les programmes sócio-économiques, Collection MEANS, CE, 1999.

O Livro Branco da Governança Europeia (2004) define a Governança como “O conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício de poder, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”.

O Livro Branco define ainda cinco princípios fundamentais da Governança: abertura / transparência, participação dos interessados, responsabilização e responsabilidade partilhada, coerência e eficácia na aplicação das políticas.

A estes princípios há que acrescentar ainda o princípio de subsidiariedade, que visa garantir que as políticas sejam aplicadas ao nível de poder mais apropriado, através do sistema institucional dos Estados-Membros.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que consagra a dimensão territorial, e especialmente a coesão territorial, no processo de integração europeia, vem reforçar os “mecanismos de governação a vários níveis”, favorecendo a abordagem em parceria, fundada na complementaridade, na articulação, e na responsabilização dos diferentes intervenientes.

A governação a vários níveis é *“uma acção coordenada da União, dos Estados-Membros e dos órgãos do poder local e regional, assente na parceria, tendo em vista elaborar e aplicar as políticas da União Europeia”* (Livro Branco do Comité das Regiões, Junho 2009).

Uma maior descentralização das políticas permite melhorar o foco das intervenções, envolver agentes diversos com interesses e objectivos comuns, favorecendo a especialização e a proximidade, razão da relevância atribuída às PPP ao nível local e regional.

As PPP são por isso consideradas como um instrumento adequado da descentralização das políticas, destinadas a suprir falhas de mercado e falhas de coordenação estratégica entre empresas e /ou instituições (*Stiglitz e Wallsten, 2000*).

Assim, no período de programação financeira dos FE 2007-2013, a Parceria foi fortalecida através do reforço da cooperação entre EM, regiões e autoridades locais, quer ao nível da programação, quer da implementação dos FE. Desta forma, os parceiros locais e os representantes da sociedade civil passaram a ser cada vez mais envolvidos, através de mecanismos adequados, na concepção, implementação e acompanhamento das intervenções.

Ao nível da implementação das intervenções co-financiadas pelos fundos comunitários, considera-se que as PPP têm um “efeito de alavanca”, uma vez que permitem uma maior disponibilização de recursos a nível regional e local, contribuem para um maior equilíbrio entre a procura e a oferta de recursos, e para uma maior clareza na definição de políticas.

Nos actuais programas co-financiados pelos Fundos Estruturais, as PPP podem assumir diversos papéis:

- a) Como instrumento de financiamento da construção de infraestruturas de base: transportes e comunicações e equipamentos públicos, sendo o programa (nacional) operacional de valorização territorial (POVT) o programa enquadrador deste tipo de investimentos.
- b) Na prestação de serviços específicos, onde o governo remunera directamente a entidade privada que fornece o serviço, sem qualquer tipo de custo para o utilizador final. Este conceito está a ser cada vez mais utilizado em intervenções de apoio à actividade produtiva, nomeadamente nos domínios da inovação e da I&D e na transferência de tecnologias entre as universidades e as empresas.

Este desenvolvimento das PPP insere-se na evolução geral do papel do Estado na esfera económica, passando do papel de operador directo para o papel de organizador, de regulador e de fiscalizador.

No entanto, é necessário um enquadramento claro para aplicação das PPP às diferentes políticas, uma vez que os modelos variam caso a caso, dependendo de um conjunto de factores, nomeadamente o contexto, a duração do contrato, os agentes envolvidos, o grau de objectivos sociais que se pretendem atingir, etc. Esse enquadramento não existe a nível comunitário, dando origem a modelos muito diversos nos diversos países, o que dificulta uma avaliação comparativa dos resultados alcançados através das PPP (ver capítulo 5).

5.2. AS PPP COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE COMPETITIVIDADE

As PPP constituem um instrumento específico da política de competitividade da União Europeia, utilizado para promover a eficiência empresarial colectiva, que se distingue dos instrumentos de política mais convencionais, como o financiamento directo de agências ou os incentivos directos a empresas.

Com efeito, as PPP assentam em dois princípios, contratualização e junção de recursos, princípios estes que são susceptíveis de contribuir para maiores níveis de eficácia e de eficiência das acções da política, e que estão intimamente associados ao *New Public Management*.

- 1) Princípio de Contratualização: As PPP baseiam-se numa relação contratual entre agentes públicos e privados, sendo o financiamento associado a

determinadas intervenções/operações e a um conjunto de objectivos específicos.

- 2) Princípio de junção de recursos: As PPP geram um efeito de junção de recursos financeiros, públicos e privados, para além de competências específicas dos vários parceiros e da partilha de riscos.

Neste contexto, as PPP podem ser vistas como um instrumento que garante ganhos de eficiência e de eficácia, levando a um melhor uso dos recursos públicos, promovendo a complementaridade, e evitando a duplicação de esforços (McQuaid, 2000).

Estes ganhos de eficiência justificam-se por várias razões:

1. Em primeiro lugar porque as PPP são um instrumento de acumulação de recursos institucionais conjuntos, financeiros, experiências e conhecimentos, o que poderá aumentar a sustentabilidade das acções da política, num processo de learnig-by-doing e de aprendizagem colectiva, com efeitos positivos na capacidade das empresas e das instituições envolvidas.

2. Em segundo lugar porque, enquanto instrumento de eficiência colectiva, as PPP estão associadas à provisão de certos inputs com vista a suprir falhas de organização dos mercados, como seja o caso da informação imperfeita e do conhecimento limitado dos actores.

A provisão de serviços de natureza pública ou semi-pública (conhecimento técnico, serviços de marketing internacional, por exemplo) para sectores ou conjuntos específicos de empresas, ou para certas áreas territoriais, produz efeitos de aglomeração com externalidades positivas para outras firmas, e com ganhos de eficiência e de eficácia para o desenvolvimento e a competitividade económica desses agregados económicos argumento já utilizado por Marshall (1920) na sua teoria dos Distritos Industriais.

3. Em terceiro lugar, as PPP fomentam a coordenação entre diversos agentes económicos. A ideia de empreendedorismo colectivo incorpora também o conceito de “coordenação estratégica” entre os diferentes actores, públicos e privados, o que equivale a reconhecer que, para além das falhas de organização de mercados, existem igualmente “falhas de coordenação” que podem afectar a eficiência económica.

Tal significa que as decisões são interdependentes, e que um esforço colaborativo pode antecipar ganhos de eficiência e viabilizar os investimentos individuais. A

coordenação é aliás um elemento crítico em certas áreas, como seja o caso das novas tecnologias e das indústrias emergentes com elevada intensidade tecnológica.

4. Finalmente, a criação e difusão do conhecimento resultam de um processo cumulativo e são suportadas por relações interpessoais, razão pela qual se reconhece a importância das redes relacionais e dos clusters nos processos de inovação, fundamentais à criação de riqueza.

Marshall (1920) foi um dos primeiros economistas a desenvolver o conceito de economias externas a partir da observação dos Distritos Industriais. Os *distritos industriais* ou *clusters* potenciam o estabelecimento de redes de cooperação entre empresas fornecedoras e clientes, organismos públicos de investigação, universidades e instituições públicas, e permitem uma melhor articulação dos sistemas de inovação.

De entre os factores que beneficiam directamente as empresas destacou os seguintes:

- ✓ o conhecimento e confiança mútua, que reduz os custos de transacção nos sistemas produtivos locais;
- ✓ a atmosfera industrial, que facilita a criação e a transferência de experiências e de mão-de-obra qualificada necessária à indústria local;
- ✓ o efeito destes aspectos na promoção gradual de inovações e na sua difusão pelas empresas.

A concentração em distritos industriais de agentes de sectores relacionados facilita a realização de actividades de vigilância tecnológica, ajudando a identificar e a adquirir novas tecnologias. Facilita o reconhecimento de nichos de mercado potenciais e o lançamento de novos produtos pelas empresas (estratégia ofensiva) e facilita a adaptação dos produtos e processos às necessidades dos clientes (estratégia adaptativa).

Porter (1990) popularizou e implementou o conceito de Cluster, baseado no seu modelo de Diamante, argumentando que a concentração de actividades económicas em clusters é uma vantagem competitiva. Ao juntar os agentes relacionados com todas as actividades da cadeia de valor, gera-se uma massa crítica capaz de atrair os inputs que requerem os projectos de IDT: favorece-se a mobilidade do pessoal qualificado, facilita-se o acesso a tecnologias complementares e ao mercado de capitais (capital de risco, atracção de investimento estrangeiro, melhores condições para obtenção de financiamento público).

Estas linhas de orientação fazem deslocar o centro de gravidade das políticas de investimento público, anteriormente centradas no capital físico para um novo padrão de investimento:

- ✓ Infraestruturas com um maior conteúdo de organização, informação e serviços (zonas de localização económica de nova geração, plataformas logísticas)
- ✓ Potenciação dos equipamentos de IDT instalados através do reforço da componente serviço
- ✓ Potenciação das externalidades associadas ao conhecimento, através do funcionamento em rede e do recurso às novas tecnologias de informação e comunicação.

As políticas de clusters estão hoje amplamente disseminadas nos países da Comunidade Europeia, com medidas específicas para promover a eficiência colectiva a nível nacional ou regional, e como um factor-chave de sucesso para desenvolver estratégias de apoio à inovação.

Daí que no quadro de programação financeira 2007-2013, as políticas de promoção da eficiência económica e da competitividade através do empreendedorismo colectivo com recurso às PPP estejam presentes em diversos instrumentos de financiamento do QREN.

6. ESTUDO DE CASO: SITUAÇÃO ACTUAL DAS PPP NA REGIÃO CENTRO

6.1. LEVANTAMENTO E ANÁLISE DAS PPP CONTRATUAIS E INSTITUCIONALIZADAS

Em 2007, no âmbito da aprovação do Código dos Contratos Públicos (CCP), o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças (SETF) referia¹³ que as PPP tinham representado em Portugal, de 1994 – 2005, um investimento de cerca de $10\,000 \times 10^6$ € (10 000 milhões de euros).

Este valor colocava, à data, Portugal em 1.º lugar em termos de investimento realizado em PPP, quer em valor absoluto, quer em percentagem do PIB, pese embora o facto do decréscimo acentuado do peso do Sector Empresarial do Estado (SEE) em percentagem do PIB.

Na Região Centro, a situação das PPP em exploração, construção e em curso, está suportada no **Anexo A**.

¹³ Seminário realizado na Parpública.

Em lançamento apenas se constatou a existência de uma PPP no **sector ferroviário**, designadamente da RAV – Rede de Alta Velocidade, com um investimento previsto de 3.867 milhões de euros, correspondentes aos troços, Lisboa/Pombal e Pombal/Porto.

No **sector rodoviário** existem 7 concessões em exploração e 3 em concurso, num valor de 3,57 e 1,77 mil milhões de euros, respectivamente, correspondendo a 35% do total nacional, valor significativo, face ao cômputo nacional e justificável face à extensão da Região Centro, que inclui a Região do Oeste, para efeitos de financiamento comunitário. Das três concessões em concurso, na Região salientam-se as do Litoral Oeste, Auto-estradas do Centro e Pinhal Interior, sendo que estas duas últimas se destinam a contemplar das zonas mais deprimidas do País.

Para este sector e através da opção do lançamento de PPP em sistema de contratualização, será possível que o sector rodoviário, designadamente através da execução do Plano Rodoviário Nacional, fique praticamente completo.

Numa óptica de desconcentração administrativa e de aproximação ao poder local, sobressaem as *parcerias público privadas institucionalizadas* do sector do ambiente, com as seguintes finalidades:

- Água – captação, tratamento e distribuição de água para consumo público
- Saneamento - recolha, tratamento e rejeição de efluentes
- Resíduos Urbanos - triagem, recolha selectiva, valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos

Nestes casos são significativas as parcerias de âmbito intermunicipal (Associações de Municípios), nomeadamente através da realização de parcerias associadas aos contratos administrativos de concessão, associados ao abastecimento de água e de saneamento, exploração e gestão de sistemas multimunicipais para recolha, tratamento e rejeição de efluentes, e valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos.

A figura n.º 9 apresenta uma síntese dos investimentos e das PPP na região Centro.

Figura n.º 9 – Situação das PPP na Região Centro
Síntese dos Investimentos

Sectores	Número de Concessões	Investimento M€	Total Regional (M€)	Total Nacional (M€)	%	Anos de Referência
Ferrovário						
Concurso	1	3.867	3.867	4.465	n.a.	1999-2009 2008
Rodoviário						
Construção	---	---		15.244	35%	1998-2008
Concurso	3	1.772				
Exploração	7	3.567	5.334			1995-2009
Recursos hídricos	1	nd	n.a.	n.a.	n.a.	2005

Exploração						
Água, Saneamento e Tratamento de Resíduos Urbanos					19%	1995-2004
Exploração	11	830	830	4.305		
Gás Natural *Inclui REN nacional	6	1.397*	1.397*	2.525.	n.a.	2006-2008
Energia Eléctrica	2	2.963	2963	2.963	n.a.	2006-2007
TOTAIS		14.391		29.502		

Fonte: Entidades Públicas Gestoras dos Projectos (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2009)

O total do investimento na Região monta aos 14,391 mil milhões de €, contra os 29,502 milhões de € do total nacional. Os valores dos sectores da Energia – Gás Natural e Electricidades, representam totais nacionais, pelo que se estima para o total da Região um valor próximo dos 12.000 milhões de euros, correspondendo a uma percentagem de cerca de 40% do total nacional. Os anos de referência estão compreendidos entre 1995 e 2008.

No sector da **Saúde**, não existem parcerias. As parcerias definidos para o aproveitamento da **energia hídrica** face à actual potência hidroeléctrica instalada, que integram o Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico (**PNBEPH**), aprovado em 07.09.2007, passou pela outorga em 2008 dos seguintes contratos de concessão: A barragem do Alvito, concessionada à EDP com 510 M€, a barragem Girabolhos concessionada à Endesa com 360 M€ de investimento.

Na figura 10 apresentam-se os sistemas e modelos de PPP na Região Centro, respectivo regime de financiamento e natureza do acto de concessão.

Figura n.º 10 – Caracterização das PPP e concessões na Região Centro
Sistemas e Modelos

Sectores	Concessões	Sistema	Modelos	Regime de Financiamento	Natureza do acto de concessão
Rodoviário					
Lançamento	- Litoral Oeste - Autoestrada do Centro - Pinhal Interior				
Em Exploração	Concessão Litoral Centro	Puramente contratual	Modelo Concessivo "DBFOT"	Project Finance Portagem Real	Contrato de Concessão de Obra Pública
	Concessão Oeste	Puramente contratual	Modelo Concessivo "DBFOT"	Project Finance Portagem real	Contrato de Concessão de Obra Pública
	Concessão Brisa	n.a.	n.a.	Corporate Finance Portagens Reais	Concessão atípica
Em Exploração	Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta (IP5) Concessão Scut da Costa de Prata (IC1/IP5)	Puramente contratual	Modelo concessivo "DBFOT"	Project Finance Initiative (PFI) Portagem Virtual	Contrato de Concessão de Obra Pública

	Concessão Scut Interior Norte (IP3) RC: +/- 1/3				
	Concessão Scut da Beira Interior (IP2/IP6)				
Água, Saneamento e Tratamento de Resíduos Urbanos Exploração		PPP de tipo institucionalizado	Cooperação entre Sector Público e Privado numa mesma entidade	Project Finance Tarifa de Serviço	Concessão de serviço público associado, ou não, a concessão de exploração de bens do domínio público.
Gás Natural *Inclui REN nacional					
Energia Eléctrica					

Fonte: Entidades Públicas Gestoras dos Projectos (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2009)

6.2. LEVANTAMENTO E ANÁLISE DAS PPP “GOVERNATIVAS” NO ÂMBITO DO MAIS CENTRO/QREN

Na Europa, a parceria tem sido considerada como o instrumento mais apropriado para a concepção e implementação das políticas públicas comunitárias. As parcerias são uma das condições para o financiamento comunitário, o que tem constituído o maior incentivo ao seu desenvolvimento em todos os países da União Europeia.

Portugal não foge à regra, tendo-se assistido nos últimos vinte anos a uma multiplicação de parcerias, como forma de reduzir o investimento público necessário à execução das obras. A parceria é considerada em certos casos uma condição obrigatória para acesso aos fundos comunitários, de que são exemplo. os sistemas em alta ou a valorização de resíduos, que têm como promotores empresas multimunicipais dos sectores da água, saneamento, e resíduos sólidos. No entanto, até ao Quadro Comunitário II (1994-1999), as parcerias tinham uma natureza eminentemente público-público.

No QCA III (2000-2006) são introduzidas as parcerias público-privado “governativas” como condição de acesso a certas Medidas dos Programas Sectoriais Nacionais e dos Programas Operacionais Regionais, associadas às políticas de competitividade económica, com destaque para os programas nacionais da economia e da ciência e tecnologia.

Com a entrada em vigor do novo período de apoio dos Fundos Estruturais, o actual QREN (2007-2013), as parcerias público-privadas governativas passam a constituir-se como um instrumento privilegiado de política pública, isto é, um instrumento operacional centrado na resposta a objectivos de interesse comum, utilizado a todos os níveis da governação, nacional, regional e local, para:

- Resolver falhas de mercado, informação imperfeita e assimétrica,
- Resolver falhas de governação, deficiências de coordenação e de rede e consequentes custos de contexto,
- Potenciar o desenvolvimento económico e a aplicação das políticas públicas de competitividade e de coesão social.

No Programa Operacional Regional do Centro do QREN, Mais Centro 2007-2013, as parcerias público privadas são condição de acesso a várias Medidas de apoio financeiro.

6.2.1. EIXO PRIORITÁRIO I: COMPETITIVIDADE, INOVAÇÃO E CONHECIMENTO

No Eixo prioritário I, Competitividade, Inovação e Conhecimento, há que destacar, no âmbito dos Sistemas de Incentivos às (Pequenas e Micro) empresas:

1. O Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SII&DT), na tipologia de Projectos em Co-promoção, definidos no nº 1 do artigo 5º da Portaria nº 353-B/2009 de 3 de Abril, como:

Projecto em Co-promoção: *“Projecto realizado em parceria entre empresas ou entre estas e entidades de SCT, as quais, em razão da complementaridade de competências ou de interesses comuns no aproveitamento de resultados de actividades de I&DT, se associam para potenciarem sinergias ou partilharem custos e riscos, sendo esta parceria formalizada através de um contrato de consórcio e coordenada por uma empresa.”*

O Contrato de Consórcio celebrado entre as partes envolvidas tem como base o Decreto-Lei nº 231/71, de 28 de Julho, diploma regulador deste instrumento contratual, que define:

Contrato de Consórcio: *Contrato pelo qual duas ou mais pessoas singulares ou colectivas, que exercem uma actividade económica se obrigam entre si a, de forma concertada, realizar certa actividade ou efectuar certa contribuição com o fim de prosseguir determinados objectivos* (artigo 1º do DL nº 231/71, de 28 de Julho).

O referencial de elaboração do contrato de consórcio salienta os seguintes aspectos:

- 1 – Objecto e natureza do consórcio (art.2.º)
- 2 – Denominação do consórcio (art.15.º)
- 3 – Duração do consórcio/vigência
- 4 – Chefe de consórcio (art.12.º)
- 5 – Obrigações do chefe de consórcio (art.13.º e 14.º)

6 – Deveres dos membros do consórcio (art.8.º)

7 – Responsabilidade conjunta das partes.

No Mais Centro foram aprovados, até Dezembro de 2009 no SII&DT, 22 projectos de “Investigação Industrial e Desenvolvimento Experimental” em Co-Promoção, de que beneficiam 17 micro empresas e pequenas empresas, das quais 4 são novas empresas de programação informática, e 7 Instituições de C&T.

Quadro nº 1
SII&DT Projectos em Co-Promoção

Unidade: Euros

Nº Proj.	Co-Promotor	Tipo Invest.	% Total	Invest. Total	Elegível Total	Incentivo Total	Incentivo Mínimis	Elegível Invest.	Incentivo Invest.	Elegível Desenv.	Incentivo Desenv.
	7 Inst. C&T	Público	19%	1.541.339	1.541.339	1.134.221		1.000.966	732.144	540.372	402.077
	17 Empresas	Privado	81%	6.512.680	6.188.146	4.417.865	47.059	4.072.620	3.167.557	2.115.526	1.250.308
22		Total	100%	8.054.019	7.729.485	5.552.086	47.059	5.073.587	3.899.701	2.655.898	1.548.204

Fonte: Mais Centro / QREN 2007-2013

Do total do investimento aprovado, 19% (1541339 €) é investimento público (Universidades e Politécnicos) ou equiparado (Associações I&DT e Centros Tecnológicos), e 81% corresponde a investimento privado (empresas).

Dos projectos aprovados, 12% do investimento destina-se à Indústria (moldes e curtumes) e 88% ao sector dos Serviços. No que respeita os domínios de intervenção abrangidos pelos Serviços, 51% do investimento diz respeito a programação e consultoria informática, 19% a engenharia e tecnologias afins, 11% produção multimédia, 10% ciências sociais e humanas, 5% física e ciências naturais e 3% biotecnologia.

2. O Sistema de Incentivos à Internacionalização e Qualificação das PME (SI Qualificação PME), na modalidade de “Projecto Conjunto”, definido na alínea b) do nº 1 do artigo 6º da Portaria nº 353-A/200, de 3 de Abril como:

Projecto Conjunto: “*um projecto apresentado por uma ou mais entidades públicas dirigidas a PME, associações empresariais ou entidades de SCT que, com o apoio de entidades contratadas, desenvolve um programa estruturante de intervenção num conjunto maioritariamente composto por PME*”.

Os Projectos conjuntos devem abranger um mínimo de 10 PME, e ter por base um plano de acção conjunto (nº 2 do artigo 11º da Portaria nº 353-A/200, de 3 de Abril), no

qual deve constar, entre outra informação relativa ao projecto, os custos globais, com os custos comuns subdivididos em custos comuns indivisíveis e custos comuns distribuíveis pelas empresas, e os custos a incorrer individualmente por cada empresa.

Para o efeito, foi regulamentado um **Acordo de Pré-Adesão das empresas**, de onde devem constar vários elementos (cf. o nº 2 do Anexo A da Portaria nº 353-A/200, de 3 de Abril), de entre os quais:

- As condições a preencher pelas empresas e pelos projectos,
- O prazo de apresentação de candidaturas,
- O custo total do projecto a suportar por cada empresa, e
- As obrigações solidárias e individuais em que as empresas incorrerão no desenvolvimento do projecto.

Quadro nº 2

SIQualificaçãoPME Projectos Conjuntos

Unidade: Euros

Tipologia Investimento	Nº Proj	Inv. FEDER	Elegível FEDER.	Incent. FEDER - Não Reemb.	Inv Formação.	Elegível Formação.	Incent. Formação	Desp.Pub. FEDER
Diversificação e Eficiência Energética	1	316.882,65	226.911,24	144.510,98	2.630,40		1.183,68	145.694,66
Internacionalização	4	1.626.456,58	1.091.573,51	548.959,81				548.959,81
Organização/ Gestão, TIC; Qualid.; Amb.	2	2.179.386,08	2.169.329,53	1.124.972,12	340.000,00	338.122,24	270.497,79	1.395.469,91
Total	7	4.122.725,31	3.487.814,28	1.818.442,91	342.630,40	338.122,24	271.681,47	2.090.124,38

Fonte: Mais Centro / QREN 2007-2013

No Mais Centro foram aprovados até Dezembro de 2009, sete projectos conjuntos, num montante total elegível de 3.487.814,28 €.

Estes projectos, apresentados por Associações Empresariais, destinam-se à qualificação das PME, 8% dos quais na área da eficiência energética, 53% em organização e gestão e 39% na área da internacionalização das empresas. As empresas abrangidas pertencem aos sectores industriais tradicionais da Região Centro, têxteis, mobiliário de madeira e de escritório, e ao sector da construção civil.

3. O Sistema de Incentivos a Acções Colectivas (SIAC),

As Acções Colectivas são um instrumento de apoio indirecto a empresas, complementar dos sistemas de incentivo directo, envolvendo entidades públicas e privadas, em torno de acções de carácter estruturante, orientadas para o interesse geral através da disponibilização de bens tendencialmente públicos, visando a promoção de factores de competitividade de finalidade colectiva. Actuando numa lógica

de bem público, intervém na criação de condições favoráveis ao desenvolvimento económico e tecnológico.

Trata-se, portanto de iniciativas em parceria e de acções de natureza estratégica na provisão de bens públicos e na geração de externalidades positivas indutoras de efeitos de arrastamento na economia, lideradas por instituições públicas ou por entidades privadas sem fins lucrativos (Associações Empresariais e Entidades do sistema C&T) em benefício do sector empresarial.

O financiamento público está ligado a intervenções específicas com outputs, definidos na base de relações contratuais estabelecidas entre um conjunto de actores públicos e privados, ligados por um conjunto de objectivos comuns.

O artigo 9º do Regulamento do SIAC estipula os requisitos que o projecto deve conter, nomeadamente:

- Alínea e) Ser suportado por uma estrutura organizacional adequada;
- Alínea i) Ter uma duração máxima de 2 anos, excepto em casos devidamente justificados, em que o prazo poderá ser prorrogado por um período máximo de 1 ano.

Para além disso, os projectos em co-promoção devem identificar o coordenador do projecto, e apresentar um Protocolo que explicita o âmbito da cooperação, identifique os diversos parceiros, os papéis e actividades de cada um, a orçamentação associada a cada intervenção, bem como os mecanismos de articulação, acompanhamento e avaliação previstos (nº 2 do artigo 9º).

No âmbito do SIAC, foram até Dezembro 2009, aprovados 15 projectos destinados à dinamização do comércio e dos serviços nos centros urbanos de média dimensão da Região Centro (sedes de concelho), com um montante total de 6.301.285,86 €, dos quais 80% são projectos em parceria.

Quadro nº 3

Sistema de Apoio às Acções Colectivas – SIAC

Unidade: Euros

Nº Proj.	Designação do Beneficiário	Investimento Total	Investimento Elegível	Fundo
12	UAC - Ass Des Centro Urbano	4.468.283,74	1.851.639,40	1.203.565,57
3	Ass Com Ind	1.833.002,12	634.576,97	412.475,02

15	TOTAL	6.301.285,86	2.486.216,37	1.616.040,59
----	-------	--------------	--------------	--------------

Fonte: Mais Centro / QREN 2007-2013

As Unidades de Acompanhamento e Coordenação da Parceria (UAC), designadas por Agências de Promoção ou Associações de Promoção e Desenvolvimento Urbano, constituídas por instituições públicas e por entidades privadas sem fins lucrativos que prosseguem fins de natureza pública (EPSFL)¹⁴, no caso os Municípios e as Associações Comerciais, são novas entidades sem fins lucrativos, com personalidade jurídica autónoma, criadas com o objectivo de revitalização do comércio tradicional.

No caso das UAC, o investimento total elegível é investimento público, uma vez que não foi possível discriminar o montante de investimento da responsabilidade dos Municípios e o investimento da parte das Associações Comerciais

Os custos internos de gestão dos projectos de investimento no âmbito das UAC podem ser co-financiados até ao máximo de 20% do investimento total elegível.

O SIAC também prevê que estas Associações UAC, localizadas em territórios de intervenção ARDU, possam ter um apoio específico para a Gestão da Parceria ARDU no âmbito do desenvolvimento económico.

4. O regulamento do Sistema de Apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SAESCTN)

No caso de associação de várias instituições deverá figurar como anexo ao termo de aceitação, um Protocolo entre as partes explicitando o âmbito da cooperação e a responsabilidade conjunta entre elas (nº 2 do art. 9º do regulamento do SAESCTN).

Não foi possível obter os dados do Mais Centro 2007-2013 relativamente a aos projectos em parceria desta Medida.

5. As Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC)

O Regulamento das EEC aprovado pelas Comissões Ministeriais de Coordenação do PO Factores de Competitividade e dos PO Regionais, pelo Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social em 8 de Maio de 2008 define, no nº 1 do artigo 2º, o conceito de EEC e no nº 2 do mesmo artigo 2º as tipologias de EEC:

¹⁴ O investimento das Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (EPSFL) é equiparado a investimento público, uma vez que as suas actividades têm o carácter de serviço público e como objectivos o interesse colectivo (políticas sociais, económicas, culturais, desportivas, educação e formação ...).

Estratégia de Eficiência Colectiva: *conjunto coerente e estrategicamente justificado de iniciativas integradas num Programa de Acção, visando a inovação, a qualificação ou a modernização de um agregado económico, com expressão nacional, regional ou local, que fomentem, de forma estruturada, a emergência de economias de aglomeração através, nomeadamente, da cooperação e do funcionamento em rede entre as empresas, e entre estas e outros actores relevantes para o desenvolvimento dos sectores a que pertencem e dos territórios em que se localizam.*

Tipologias de EEC:

a) Clusters

a1) “Pólos de Competitividade e Tecnologia”, designados por PCT;

a2) Outros Clusters;

Estes instrumentos são apenas reconhecidos a nível Nacional, sendo financiados através dos Programas Nacionais e Regionais do QREN.

b) Estratégias de Valorização Económica de Base Territorial

b1) “Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos”, designados por PROVERE;

b2) “Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos”, designadas por ARDU

Estes instrumentos são reconhecidos e financiados através dos Programas Regionais do QREN.

5.1. Pólos de Competitividade (PCT) e Clusters

Os PCT e os Clusters constituem instrumentos de incentivo à criação de redes de inovação e traduzem-se em parcerias integradas por empresas e instituições de suporte relevantes, nomeadamente instituições de I&DT, de ensino superior e de formação profissional, que partilham uma visão estratégica baseada em actividades inovadoras, orientada para o desenvolvimento de projectos de elevada intensidade tecnológica e com forte orientação e visibilidade internacional, no quadro de um Programa de Acção com o qual todos os actores se identificam.

Estes instrumentos deverão ter ou gerar a massa crítica necessária à respectiva projecção internacional, através da sua inserção em redes de conhecimento e/ou em cadeias de valor de base empresarial, com âmbitos supranacionais, e deverão ter ou induzir a criação de condições para a atracção de IDE estruturante.

A diferença entre os dois instrumentos não é muito clara, uma vez que as condições de base e os outputs pretendidos são idênticos. Os Clusters deveriam ter um carácter

mais regional e os PCT um âmbito nacional, mas os projectos aprovados pelo QREN não permitem fazer essa distinção, que será então meramente política, distinguindo o apoio financeiro prestado para a estrutura de coordenação e gestão da parceria (até ao montante máximo de 500000 €/ano no caso dos PCT e de 200000 €/ano no caso dos Clusters).

Os PCT e Clusters deverão envolver, obrigatoriamente, um conjunto alargado de empresas, incluindo empresas líderes nacionais ou estrangeiras, e de instituições de suporte relevantes para a estruturação da parceria e consolidação do PCT/Cluster. Os compromissos estabelecidos entre os actores e o modelo de governação definido para o PCT/Cluster devem traduzir o seu empenho formal a estratégia e programa de acção, numa perspectiva de médio/longo prazo.

A responsabilidade da gestão da parceria deverá ser assumida, nos dois casos, por uma Associação constituída pelas empresas e as principais instituições de suporte, entidades de I&DT, de ensino e formação etc., sem prejuízo da integração de outras instituições relevantes, públicas ou privadas.

O reconhecimento formal da EEC é válido pelo período do Programa de Acção, até ao limite de três anos, salvo em situações devidamente justificadas, o qual pode ser prolongado por um ou mais anos pela Autoridade de Gestão competente.

Este reconhecimento é formalizado através de um Contrato de Reconhecimento da EEC, estabelecido entre a Entidade colectiva gestora da EEC e a Autoridade de Gestão do POFC/QREN, no qual se estipula o objecto e objectivos da EEC, o prazo de validade (3 anos), as obrigações de cada uma das partes e, no caso das acções de acompanhamento e avaliação, o cumprimento de prazos e o fornecimento de elementos solicitados pela AG (sem especificar quais as acções de acompanhamento e avaliação que serão levadas a cabo).

Quadro nº 4

EEC: Pólos de Competitividade e Tecnologia e Clusters

Designação	Nº Projectos âncora		Invest. Total (1000 €)	
	Nacional	R. Centro	Nacional	R. Centro
PCT				
Saúde	6	1	65354	600
Energia	3	3	18183	15183
Engineering and Tooling	3	3	11910	11910
Petroquímica e Química	6	6	5150	5150
TICE	7	7	62120	62120
Clusters				
Habitat	3	3	6047	6047
Ago-Industrial Centro	6	6	7954	7954
Ago-Industrial Ribatejo	7	7	7498	7498
Economia Mar	6	4	120203	28900

Fonte: Mais Centro / QREN 2007-2013

A nível Nacional, foram aprovados 5 PCT e 4 Clusters que abrangem a Região Centro, com um montante de investimento total nesta região, de 145.362.000€ em projectos âncora. Todavia, não é possível neste momento, por falta de dados, fazer uma análise destes instrumentos de parceria.

De salientar apenas que as Acções de Dinamização e Gestão da Parceria representam um montante total de 2.500.000 €/ano, no caso dos PCT e de 700.000 €/ano, com um limite de três anos.

5.2. Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos - PROVERE

Promoverem a melhoria da competitividade territorial através da valorização económica de recursos endógenos em áreas de baixa densidade, contribuindo de forma decisiva para o reforço da sua base económica (fixação e renovação da população, valorização do património natural e cultural, geração de novas actividades com forte incorporação de conhecimento, densificação do tecido empresarial, etc.)

Serem promovidas por um consórcio de instituições de base regional ou local, nomeadamente empresas, associações empresariais, municípios, instituições de ensino e de I&DT, agências de desenvolvimento regional, associações de desenvolvimento local e outras instituições relevantes.

A responsabilidade pela gestão da parceria deverá ser assumida por um Consórcio constituído pelas entidades dinamizadoras da mesma, e formalizada através de um contrato de consórcio.

Quadro nº 5

EEC: Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos - PROVERE

PROVERE	nº Parceiros	projectos âncora					
		públicos		privados*		total	
		nº Proj.	investimento (€)	nº Proj.	investimento (€)	nº Proj.	investimento (€)
Aldeias Históricas - Património Judaico	98	6	16.426.800	1	11.790.126	7	28.216.926
Beira Baixa - Terras de Excelência	41	3	3.400.000	20	10.730.800	23	14.130.800
Buy Nature: Turismo em Áreas Classificadas	121	11	13.623.667	37	112.567	48	13.736.234
Mercados do Tejo	49	4	6.900.000	15	25.418.160	19	32.318.160
Rede de Aldeias do Xisto	193	1	1.300.000	4	26.800.000	5	28.100.000
Turismo e Património no Vale do Côa	66	7	18.104.679	2	45.843.441	9	63.948.120
Estâncias Termas da Região Centro	41	20	23.226.994	24	109.895.653	44	133.122.647
Villa Sicó- Espaços da Romanização	37	14	12.400.702	8	42.556.298	22	54.957.000
Total	646	66	95.382.842	111	273.147.045	177	368.529.887

Fonte: Mais Centro / QREN 2007-2013

O Mais Centro aprovou, até Dezembro de 2009, 8 PROVERE, num montante total de 368.529.887 €, os quais reúnem 646 parceiros na realização de 177 projectos âncora, o que dá uma média de 80 parceiros e de 22 projectos âncora por Programa.

As acções de dinamização e gestão da parceria representam cerca de 1.600.000 € / ano, com o limite de três anos.

Não foi possível distinguir o investimento público do investimento privado. O investimento privado do Quadro nº 5 inclui, para além do investimento das micro e das pequenas empresas, o investimento das entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFL) que prosseguem fins públicos, que é equiparado a investimento público.

6.2.2. Eixo prioritário II, Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos

A última tipologia de EEC diz respeito às Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos (ARDU), que integram o Eixo prioritário II, Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos do Programa Operacional Regional do Centro.

As ARDU devem integrar iniciativas conjuntas de base local e envolverem projectos empresariais previstos num programa integrado de desenvolvimento urbano, destinado à requalificação ou revitalização das actividades económicas de comércio e serviços situadas nas áreas abrangidas por programas integrados de reabilitação, revitalização e desenvolvimento urbanos.

As ARDU são implementadas no âmbito de uma parceria envolvendo, para além das empresas e associações empresariais, os municípios e outros agentes relevantes para o desenvolvimento urbano, parceria esta que é formalizada através de um Protocolo de Parceria Local.

Neste Protocolo são estabelecidos o âmbito, objecto e objectivos da parceria, o programa de acções acordado, os deveres dos parceiros e as responsabilidades e compromissos de cada

parceiro, incluindo o Coordenador da Parceria, bem como a estrutura de gestão e animação da parceria.

A estrutura de gestão e implementação do programa de acção organiza-se, em geral, em torno de uma Unidade de Direcção (UD), composta por um representante de cada parceiro, cujo coordenador é por norma o Município, mas que pode ser autonomizada através da criação de uma entidade externa, e de uma Unidade de Apoio Técnico (UAT).

Após a aprovação do Programa de acção, é celebrado um Protocolo de Financiamento entre a Autoridade de Gestão do PO e o Município coordenador da Parceria.

Os programas integrados de desenvolvimento urbano devem enquadrar-se no âmbito das “Parcerias para a Regeneração Urbana” (PRU) ou das “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação” (RUCI), instrumentos da política de cidades regulamentados no âmbito dos Programas Operacionais Regionais do QREN.

No caso das ARDU, foram apenas analisadas as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) aprovadas no âmbito do Mais Centro 2007-2013, até Dezembro 2009, conforme se apresenta no Quadro nº 6 em Anexo.

As 24 Parcerias para a Regeneração Urbana aprovadas da Região Centro, têm uma média de 6 parceiros e de 17 projectos por centro urbano alvo de intervenção, e contam com um montante de investimento total elegível de 241.441.018,3 €.

Do total dos Programas de Acção, 40 % dizem respeito a obras de reabilitação urbana, 34% equipamentos urbanos, 10% arruamentos urbanos, 8% animação urbana, social, cultural e económica, 4% empreendedorismo e 3% para animação e gestão da parceria.

Do total do investimento aprovado, 77% é investimento público, 93% de Câmaras Municipais, 2% de Empresas Municipais, 3% Universidades e Institutos Politécnicos, e 2% de Entidades da Administração Central.

O Investimento Privado representa 22% do total, sendo 21% relativo a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (EPSFL), nomeadamente Associações Empresariais, Culturais, Desportivas, IPSS, tais como a Misericórdia e a Igreja. O investimento privado de empresas é de apenas 1%.

As despesas com as estruturas de gestão da parceria apresentam o valor global de 6.741.751,75 €, o que representa 3% do investimento total elegível e 4% do total do investimento público a realizar.

6.2.3. Resultados da análise e Contributos para a avaliação das PPP “Governativas”

Quadro nº 8

Síntese da Análise dos Modelos de PPP "Governativas" do Mais Centro /QREN

Instrumento Financeiro QREN	Tipo Projecto	Prazo	Tipo de Contrato	Estrutura Gestão Parceria (EGP)	Apoio à Gestão da Parceria	Nº Proj. Aprovados	Nº Parceiros	Invest.Total Elegível (€)	Custos Anuais de Gestão da Parceria (€)
SII&DT	Projectos em Co Promoção	Até 3anos	Contrato de Consórcio	Não	n.a.	22	3	7.729.485,00	
SIQPME	Projecto Conjunto	Até 3anos	Acordo de Pré-Adesão das empresas	Não	n.a.	7	10 Empresas	3.487.814,28	
SIAC	Projectos em Co Promoção	2 anos + 1	Protocolo de Parceria	UAC	2 % Inv Elegível	12	2	1.851.639,40	
SAESCTN			Protocolo de Parceria						
EEC/POFC	PCT	3 anos + 2	Associação s/ fins Lucrativos	Sim	2,5 % Inv. Elegível Max 500.000 €/ano	5 (20 projectos âncora)	> 10	94.963.000,00	2.500.000,00
	Cluster	3 anos + 2	Associação s/ fins Lucrativos	Sim	2,5 % Inv. Elegível Max 200.000 €/ano	4 (20 projectos âncora)	> 10	50.399.000,00	700.000,00
EEC/POR	PROVERE	3 anos + 2	Contrato de Consórcio	Sim	2,5 % Inv. Elegível Max 200.000 €/ano	8 (177 projectos âncora)	646 (média de (80/Programa)	368.529.887,00	1.600.000,00
	ARDU / PRU	2 anos + 1	Protocolo de Parceria Local	Sim	Até 10% Inv. Elegível	24 (409 projectos, média 17/PRU)	6 (média)	241.441.018,30	3.370.875,80

1. Aspectos relacionados com o “Contrato de Parceria”

Como se pode constatar pelo que atrás foi exposto, existem várias figuras contratuais aplicadas às Parcerias, enquanto condição de acesso aos apoios financeiros comunitários do Mais Centro/QREN.

Ainda que o DL nº 231/81 de 28 Julho constitua o normativo legal regulador destas diferentes figuras contratuais, há que salientar a sua heterogeneidade em termos de formalização jurídica, o que, para além complexificar o enquadramento dos apoios comunitários, poderá ter consequências ao nível da assunção legal de responsabilidades e da partilha efectiva de compromissos e de riscos por parte dos parceiros que integram estas diferentes figuras de PPP Governativas.

O Quadro nº 7 em Anexo apresenta o resultado da análise dos Protocolos de Parceria Local dos 24 Programas de Reabilitação Urbana das ARDU aprovados no Mais Centro.

A grande diferença nestas parcerias reside na sua formalização. A maioria dos Municípios celebra apenas um Protocolo de Parceria com todos os parceiros envolvidos, mas outros há, como Viseu, que celebram protocolos individuais com alguns parceiros e acordos de colaboração com outros. De referir também o caso de Pombal que, para além dos parceiros formais, indica mais oito entidades colaborantes, sem indicar quais as responsabilidades e compromissos destas últimas.

Alguns municípios criam novas entidades (Associações) para a Gestão e Dinamização da parceria (caso dos municípios da Covilhã, Figueira da Foz, Fundão, Leiria, Peniche e Torres Vedras), enquanto que outros apenas criam estruturas sem personalidade jurídica (caso do Município de Águeda, Aveiro, Figueira da Foz, Guarda, Ovar e Pombal), ou ainda Conselhos de parceiros (caso do município de Covilhã, Figueira da Foz, Fundão, Leiria, Marinha Grande e Peniche).

Verifica-se assim, no caso das ARDU/PRU, a existência de figuras de parceria heterogéneas, com modelos de contrato diversos, nalguns casos pouco específicos em termos das obrigações individuais para o sucesso da parceria.

Nenhum destes contratos fala dos riscos incorridos e da sua partilha pelos entes privados e pelos entes públicos.

2. Aspectos relacionados com a Organização da “Parceria”

Sabe-se ainda pouco sobre os factores que contribuem para a governança e para o sucesso ou insucesso das PPP.

A estrutura de direcção e a partilha de poder, a participação dos interessados, a transparência da operação, a confiança e ajustamento mútuo, as capacidades de mediação, as relações fortes e simétricas entre os parceiros e, last but not least, o contrato de parceria bem definido, contendo os elementos necessários para assegurar a realização de projectos orientados para objectivos de acordo com o plano de acção definido, são alguns dos factores apontados como chave para o sucesso das parcerias público privadas.

Reconhece-se que as PPP têm a forma das acções e dos parceiros envolvidos, dependem da sua ética pessoal, das suas capacidades, motivações e objectivos últimos, da cultura corporativa e comunitária que se consegue instalar ao nível da

estrutura e da gestão da parceria, e das expectativas da própria parceria como um todo (*Pierre Sadran, 2007*).

Um dos aspectos importantes para o sucesso das parcerias, reconhecido por diversos autores em estudos de caso levados a cabo em vários países, desde o Canadá ao Reino Unido e à França, é a existência de complementaridade de conhecimentos e de competências entre os diversos parceiros, favorecendo a aprendizagem colectiva com ganhos de eficiência e de eficácia.

No caso das Parcerias constituídas na Região Centro para acesso aos vários instrumentos financeiros do QREN, verifica-se uma sobreposição dos parceiros que concorrem aos diversos instrumentos financeiros e participam, enquanto tal, nos diversos tipos de PPP “*governativas*” que se constituem para o efeito.

Esta situação levanta a questão dos 3E do NPM, a saber, qual a real eficiência e eficácia deste “instrumento de política” na resolução de problemas ou na melhoria da performance e criação de valor, e qual a economia que ele traz de facto em termos da desejável redução da despesa pública.

A repetição dos mesmos parceiros em parcerias distintas, para além de não acrescentar valor em termos de inovação ou aquisição de novos conhecimentos, susceptíveis de conduzir às almejadas mudanças sócio-económicas, pode ter efeitos perversos ao nível da emergência de lobbies políticos e de acordos entre parceiros, prejudiciais ao bem estar colectivo, e criar condições que favorecem ainda mais a captação do Estado por interesses corporativistas.

3. Aspectos relacionados com a “Estrutura de Gestão e Dinamização da Parceria”

Em termos de custos, as Estruturas de Gestão da Parceria que estão a ser constituídas nos diversos instrumentos financeiros analisados no âmbito do Mais Centro custam anualmente 8.170.875,8 €, o que levanta a questão da economia proporcionada pelas PPP Governativas face aos Serviços Públicos tradicionais, sobretudo quando se sabe que 98% destes custos são despesa pública ou equiparada. A título de exemplo comparativo, refira-se que os custos de pessoal no ano de 2008 por parte da CCDRC totalizaram o valor de 7.045.887,95 €.

Doutra parte, a criação e sobreposição de Estruturas de Gestão de Parcerias (EGP), amiúde formalizadas como entidades públicas sem fins lucrativos, vem comprometer ainda mais o crescimento da despesa pública, uma vez que estas entidades sobrevivem à custa do financiamento público. Para além de aumentar ainda mais

dificuldades ao Estado na coordenação destas múltiplas redes (uma das falhas de mercado que se queria colmatar com as ppp “*governativas*”), que desta forma conduzem a uma ainda maior entropia do sistema.

7. CONCLUSÕES

A vastidão e complexidade das PPP não nos permitiu, no curto espaço de tempo de três meses, aprofundar o assunto como desejávamos e como o próprio tema o exigiria, quer em termos teóricos, quer em termos práticos, no estudo das figuras de parceria em aplicação na Região Centro.

Apesar disso, o trabalho em causa permitiu responder a algumas das questões que motivaram a escolha deste tema. De facto, foi possível, através deste trabalho:

- Identificar as Tipologias de Modelos de PPP Contratuais e Institucionalizadas que estão actualmente em vigor na Região Centro (ponto 6.1)
- Identificar as Tipologias de Modelos de PPP “Governativas” que têm sido constituídas através do Programa Operacional Mais Centro 2007-2013 (6.2).

Por outro lado, este trabalho permitiu reconfirmar a necessidade de regulamentar as PPP a nível nacional e no quadro da União Europeia, dadas as suas implicações para a organização do Estado e da sociedade, para as questões orçamentais e de despesa pública, e para a implementação de um Modelo de Gestão Pública mais adequado a esta nova envolvente.

Este trabalho abre também novas perspectivas em Portugal para uma análise mais cuidada das PPP, incluindo as *PPP “Governativas”*, a que Rafal Serafin e Dariean Stibbe (Novembro 2008) apelidam de “Cross-Sector Partnership”, cujo impacto social ainda não está estudado, por serem relativamente inovadoras, nomeadamente em Portugal.

Finalmente, o trabalho deixa um conjunto de questões em aberto, que seria interessante estudar no futuro, nomeadamente a necessidade de uma avaliação comparativa da abordagem PPP e do seu valor acrescentado, face a outras alternativas de não parceria, e a identificação dos custos de oportunidade dessas opções (NPM).

Um outro caminho de investigação possível tem a ver com as “redes sociais” e com a “organização em rede” propostos pelo novo Modelo da Governação. Seria interessante, neste contexto, estudar a interdependência das relações que se estabelecem entre os

parceiros sociais no âmbito das PPP Governativas, e quais os impactos da sua participação em múltiplas redes de PPP, o que poderá ter impactos negativos, desde a redundância à ineficiência operacional, e à entropia do próprio sistema.

E terminamos com a seguinte citação, que se deixa para reflexão:

“A junção de recursos financeiros do sector público e privado pode ser interpretada como uma forma pragmática e eficiente de aumentar a capacidade de acção dos serviços públicos, ou como uma forma questionável de gastar dinheiro público e de exercer o poder político em concertação próxima com os interesses privados” (Eugénio Antunes)

8. BIBLIOGRAFIA

Araújo, J. F. F. E. (ano). *A Reforma Administrativa: em busca de um novo paradigma*. INA.

Bilhim, J. (ano). *A Teoria da Função Pública e a Nova gestão estratégica de recursos humanos*. ISCSP/UTL.

Bilhim, J. (ano). *Reduzir o Insustentável Peso do Estado para Aumentar a Leveza da Administração*. INA.

Bovaird, T. (2004). *Public-Private Partnerships: from contested concepts to prevalence practice* (pag 199-215). in *International Review of Administrative Sciences*.

Cabral, N. C. (2009). *As Parcerias Público-Privadas*. Ed. Almedina.

CE (1999). *Fonds Structurels Communautaires - Évaluer les programmes socio-économiques*. Collection MEANS.

CE (2004). *Uma Nova Parceria para a Coesão – convergência, competitividade e cooperação*. 3º Relatório da Coesão Económica e social.

De Machete, R. C. (2005, Março). *O âmbito de aplicação das PPP*. Newsletter PLMJ.

Haas, B. (2005). *The work-care balance: Is it possible to identify typologies for cross-national comparisons?* (pag.487-508). in *International Review of Administrative Sciences*.

Johnston, J. & Gudergan, S.P. (2007). *Governance of public private partnerships: lessons learnt from an Australian case?* (pag 569-582). in *International Review of Administrative Sciences*. Rhodes, R. (1996). *The New Governance: Governing without Government* (pag 652-667). in *Political Studies*, XLIV.

Pina, C. C.(ano). *Qualidade nas Parcerias Público-Privadas*, workshop Parpública, MFAP.

Rafal, S. & Stibbe, D.& Bustamante, C. & Schramm, C. (2008, Novembro). *Current practice in the evaluation of cross-sector partnerships for sustainable development*. In TPI Working paper nº 1/2008.

Relatório do POR/QREN (2009, Dezembro). *A somar resultados*. Mais Centro.

Sadran, P. (2004). *PPP in France: a polymorphous and unacknowledged category of public policy* (pag. 233-251). in *International Review of Administrative Sciences*.

Silva, M. R. & Rodrigues, H.(ano). *Parcerias Público-Privadas e Eficiência Colectiva* (pag 27-50). in Estudos Regionais nº 10. CEDRES. FEUP.

Tribunal de Contas (2005, Novembro). Relatório de Auditoria n.º 33/05. “Encargos do Estado com as parcerias público privadas: Concessões Rodoviárias e Ferroviárias”. Processo nº 28/05 – AUDIT.

Tribunal de Contas (2009, Novembro). Acórdão n.º 160/09, de 2 de Novembro, 1.ª s/ss. Contrato de subconcessão do Douro Interior – Estradas de Portugal, SA e AENOR DOURO. Lisboa.

Tribunal de Contas. (2006, Julho). *O controlo externo das parcerias público privadas, a experiência portuguesa*. Comunicação apresentada à IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP. Maputo.

Webwe, M. (1971). *Os Fundamentos da Organização Burocrática do Tipo Ideal* (pag 15-47). in Sociologia da Burocracia, organização de Edmundo Campos. Rio de Janeiro. Zahar Ed..

Yescombe, E.R. (2007). *Public Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*. Elsevier.

Legislação consultada:

Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976, na redacção dada pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

Decreto-Lei n.º 278/2009, de 20 de Outubro.

Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

Decreto-Lei nº 141/2006, de 27 de Julho.

Decreto-Lei nº 231/81 de 28 de Julho.

Decreto-Lei nº 26/2002 de 14 de Fevereiro.

Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril.

Duarte, T. (2005, Março). *As mil e uma comissões das PPP*. Newsletter PLMJ.

Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro – Lei de bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural.

Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto – 3.ª Alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção dada à terceira alteração pelo Decreto-Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental.

Portaria nº 353-A/2009 de 3 Abril 2009, que regula o Sistema de Incentivos à qualificação e internacionalização das PME (SI Qualificação PME).

Portaria nº 353-B/2009 de 3 Abril 2009, que regula o Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SII&DT).

Outros documentos:

Enquadramento das Estratégias de Eficiência Colectiva, 8 Maio 2008.

Livro Branco da Governança Europeia, COM(2001) 428 final, CE, Bruxelas, 25/07/2001.

Livro Branco do Comité das Regiões sobre a Governança a vários níveis, 80ª reunião plenária do CR, CONST-IV-020, 17-18 Junho 2009.

Livro Verde sobre as PPP e o Direito Comunitário em matéria de contratos públicos e concessões, COM(2004) 327 final, CE, Bruxelas, 30/04/2004.

Marches Publics: la Commission fournit des indications pour la mise-en-place de partenariats public-privé institutionalisés, Memo/08/95, Bruxelles, 18/02/2008.

Ministério das Finanças e da Administração Pública. Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Relatório Anual Sobre Parcerias Público Privadas e Concessões – 2009.

O conceito de Clusters e de Políticas de Clusters e o seu papel na competitividade e na inovação: principais resultados estatísticos e lições, COM(2008) 652 final, SEC(2008)2637, 17/10/2008.

O Outsourcing na Administração Pública, INA, 23 pg.

RAR n.º 8/2008, de 19 de Março – Recomendação ao Governo para a criação de um sistema de dinamização de parcerias e de apoio à gestão das Pequenas e Médias Empresas, no âmbito do QREN.

Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness, SEC (2005) 800, Brussels, 10/06/2005.

Sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI), C(2007)6661, Bruxelas, 05/02/2008.

The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: main statistical results and lessons learned, SEC(2008)2637, Brussels, 17/10/2008.

Quadro nº 6

Eixo II: Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos (ARDU) “Parcerias para a Regeneração Urbana” (PRU)

Cidades	Nº Parceiros	Nº Proj	Programa Acção (Inv Elegível)									Inv Elegível Tortal	
			Reabilitação Urbana	Rede Viária	Equip. Urbanos	Animação Urbana(Com.,Cult,Social)	Serviços Urbanidade	Turismo	Empreendedorismo	Animação/Gestão Parceria	Gestão Parc %Total		
Guarda	6	19	7.488.000,00		425.000,00	550.000,00	345.000,00				420.000,00	5%	9.228.000,00
Ovar	4	22	4.656.090,96	431.174,72	4.346.349,02	150.000,00				458.636,04	410.000,00	4%	10.452.250,74
Ourém	4	5		18.433.174,96		127.199,62	121.383,76				222.993,46	1%	18.783.368,04
Tomar	6	13	4.011.801,12	527.972,28	7.740.351,71	355.000,00					131.000,00	1%	12.766.125,11
Tondela	4	9	2.923.883,98		1.636.225,95	506.400,00	517.580,55				379.098,00	6%	5.963.188,48
Águeda	8	17	2.240.000,00		2.980.353,63	1.984.362,72	260.000,00				400.000,00	5%	7.864.716,35
Aveiro	7	20	1.572.235,00		11.145.000,00	728.500,00				324.040,00	226.010,00	2%	13.995.785,00
Ílhavo	6	14	6.691.999,99		4.505.455,99	310.000,01				1.470.000,00	125.000,00	1%	13.102.456,00
Marinha Grande	5	10			7.933.772,45	493.700,00						0%	8.427.472,45
Torres Novas	10	39	1.059.617,44	584.640,00	1.957.926,73	775.230,00	547.792,67			1.462.496,80	455.112,00	7%	6.842.815,65
Pombal	9	4	8258581,35		933118,24						360000	4%	9.551.699,59
Peniche	8	16	5540000		3690000	180000	515000				70000	1%	9.995.000,00
Covilhã	5	23	4045643,64		4212614,43	875000					1014806,452	10%	10.148.064,52
Cantanhede	5	9	1.151.400,51		4.519.897,44	170.500,00				220.000,00	187.550,00	3%	6.249.347,95
Alcobaça	5	8	4.400.000,00		4.700.000,00					594.510,00	100.000,00	1%	9.794.510,00
Coimbra	4	19	4113432,79	1031248,16	2071773,22	2400000,00					378262	4%	9994715,88
Viseu	11	25	1232737,79	2842824,50	3743682,46	538672,57	942776,48			59042,00	467541,78	5%	9827277,58
Leiria	2	13	5587548,9	207453,75	3533709					33000	240000	2%	9601711,65
Fundão	5	57	4701677,94	726278,51	1278178,39	1401064,32	594690,30	144053,95	950386,37	149042,50	149042,50	1%	9945372,28
T. Vedras	7	17	1228100	262000	5285542,44	1858900	317800				65000	1%	9017342,44
Cbranco	7	12	8300000		1338000		730000	600000		250000	100000	1%	11318000
Caldas R	4	11	6848109,97		387124,06	1678092,5				396488,09	249665,34	3%	9559479,96
Entroncamento	4	15	4750348,12			2797200	626100				240670,5	3%	8414318,62
Ffoz	8	12	4750000		3440000	408000		1250000		400000	350000	3%	10598000
Total	144	409	95551209,51	25046766,88	81804075,16	18287821,74	5518123,76	1994053,95	6618599,3	6741751,746	3%	241441018,3	

Quadro nº 6 (continuação)

Unidade: Euros

Cidades	Nº Parceiros	Nº Proj	Inv Elegível Total	Feder	Tx média co-fin.	Inv. Público Total	CM	EM	Univ/IPL	Adm. Central / Regional	Investimento EPSFL	Investimento Privado
Guarda	6	19	9.228.000,00	5.998.200,00	65%	7.683.000,00	7.403.000,00	280000			845.000,00	
Ovar	4	22	10.452.250,74	5.896.673,47	70%	8.802.250,74	8.802.250,74				1.650.000,00	
Ourém	4	5	18.783.368,04	5.991.440,11	32%	9.574.413,68	9.453.029,92	121.383,76			9.208.954,36	
Tomar	6	13	12.766.125,11	5.736.076,31	45%	10.711.125,11	10.183.152,83	527.972,28			2.055.000,00	
Tondela	4	9	5.963.188,48	2.891.945,70	45%	5.456.788,48	3.820.562,53	1.636.225,95			506.400,00	
Águeda	8	17	7.864.716,35	5.505.301,45	70%	3.164.000,00	2.900.000,00		264.000,00		4.700.716,35	
Aveiro	7	20	13.995.785,00	5.947.049,50	42%	13.441.385,00	13.441.385,00				554.400,00	
Ílhavo	6	14	13.102.456,00	5.840.132,00	45%	7.355.000,00	7.355.000,00				5.747.455,99	
Marinha Grande	5	10	8.427.472,45	5.056.483,47	60%	6.955.572,45	6.955.572,45				1471900	
Torres Novas	10	39	6.842.815,65	3.213.875,52	47%	5.375.098,98	4.546.098,98	204.000,00	625000		1.941.056,67	
Pombal	9	4	9.551.699,59	4.871.366,79	51%	6713281,35	6713281,35				2.838.418,24	
Peniche	8	16	9.995.000,00	5.997.000,00	60%	7975000	7975000				2.020.000,00	
Covilhã	5	23	10.148.064,52	5.784.396,78	57%	8071864,512	6361687,532		1710176,98		2.076.200,01	
Cantanhede	5	9	6.249.347,95	3.749.608,77	60%	5.919.347,95	5.858.847,95	60.500,00			330.000,00	
Alcobaça	5	8	9.794.510,00	4.897.255,00	50%	9.200.000,00	9.200.000,00				594.510,00	3.997.190,00
Coimbra	4	19	9994715,88	6996301,12	70%	7630716	2830872		2399844	2400000	2364000	
Viseu	11	25	9827277,58	6879094,31	70%	6956834	6781834			175000	1403674	1466769
Leiria	2	13	9601711,65	6721198,16	70%	9568711,65	9568711,65				33000	
Fundão	5	57	9945372,28	6961760,60	70%	8240120,93	8240120,93				1705251,35	
T. Vedras	7	17	9017342,44	5999539,71	66%	6153242,44	6153242,44				2864100	
Cbranco	7	12	11318000	5999960	53%	9788000	9738000		50000		1530000	
Caldas R	4	11	9559479,96	4301765,982	45%	7734637,46	7734637,46				1824842,5	
Entroncamento	4	15	8414318,62	3786443,379	45%	5617118,62	5617118,62				2797200	
Ffoz	8	12	10598000	5998340	57%	9040000	8390000	150000		500000	1108000	450000
Total	144	409	241441018,3	131021208,1		187127509,5	176023406,6	2980081,99	5049020,96	3075000	52170079,74	5913959

Quadro nº 7

Protocolos de Parceria Local - Reabilitação Urbana das ARDU aprovados no Mais Centro

Município	Número de Parceiros	Número de projectos financiados	Número de protocolos celebrados	Duração do Protocolo	Coordenação/Articulação	Distribuição de responsabilidades	Responsabilidades do Município	Especificidades
Águeda	9	19		3 anos	Estrutura de Implementação do Programa de Acção (Constituída por Unidade de Direcção, Estrutura de apoio técnico) será ainda criada uma Comissão estratégica de acompanhamento (constituída por parceiros supra locais) onde será criada a figura do Relator (perito externo)	Constituída pelo presidente da Câmara, representantes dos órgãos autárquicos, representante de cada parceiro-Promotor de projecto	Estruturar a parceria, liderar a preparação do programa de acção	Relator (perito externo)
Alcobaça	4				Estrutura de Implementação do Programa de acção(Constituída por uma unidade de Direcção e Estrutura de Apoio técnico) e promotor da candidatura	Um representante do município e um representante de cada entidade parceira		
Aveiro	6			Coincidente com o instrumento de política	Entidade gestora constituída por uma unidade de Direcção, Conselho de Parceria, Conselho Fiscal, unidade de apoio técnico, e ainda autonomamente será criada a Unidade de Dinamização Económica		Líder do projecto	Entidade gestora a criar, pessoa colectiva sem fins lucrativos
Caldas da Rainha	4	11						
Cantanhede	4	9						
Castelo Branco	6	11		3 anos	Unidade de gestão	Todos os parceiros são promotores	Gestão financeira, técnica e administrativa	
Coimbra	3	19		Coincidente com o instrumento de política	Unidade de Direcção e estrutura de apoio técnico	Um representante de cada parceiro	Líder do programa	
Covilhã	12			3 anos	Conselho Geral de Parceiros (CGP), Estrutura de Apoio Técnico	Presidido pela Cm e por um representante de cada parceiro	O presidente da CM preside ao CGD	
Entroncamento	3		um	Coincidente com o instrumento de política	Unidade de Direcção e estrutura de apoio técnico		Entidade promotora da candidatura	
Figueira da Foz	7	13	um	Coincidente com o instrumento de política	Conselho de Parceria constituída por uma Comissão Executiva, Grupo de Acompanhamento Local, para além deste será constituído um Grupo de Acompanhamento local	Presidida pela CM e por um representante de cada parceiro	Lidera a parceria	Conselho de Parceria constituída por uma Comissão Executiva, Grupo de Acompanhamento Local
Fundão	29		Três	3 anos	Conselho Geral de Parceiros (CGP), Estrutura de Apoio Técnico	Presidida pelo presidente da Cm e por um representante de cada parceiro		
Guarda	5	18	um	3 anos	Unidade de Direcção e Conselho consultivo e de Avaliação		Promotor da candidatura e responsável pela unidade de direcção	
Ílhavo	6	13	um	3 anos	Unidade de Direcção do Programa de Acção e Estrutura Técnica de Apoio	presidida pela Cm e por um representante de cada parceiro	Líder do programa	4 Projectos privados alavancados
Leiria	3	14		Coincidente com o instrumento de política	REGUEURB constituída pelos orçãos: Assembleia de Parceiros e pelo Núcleo executivo	os mandatos dos órgãos da REGUEURB são de 3 anos.	Líder do programa	
Marinha Grande	5	6		A Parceria extingue-se por deliberação da Assembleia de parceiros	Parceria é constituída por Assembleia de Parceiro e pelo Núcleo executivo, este por seu lado é constituído por uma unidade de direcção assessorada por uma estrutura de apoio técnico	Os órgãos da parceria têm mandatos de dois anos	Preside ao núcleo executivo	Assembleia de parceiros
Ourém	3	5	um	Afecto às intervenções previstas	Implementação do Programa de acção constituída por uma Comissão de Acompanhamento do Programa de Acção, um coordenador e uma estrutura de apoio técnico	Comissão de acompanhamento tem um representante de cada parceiro e a Estrutura de apoio técnico um representante de todos os parceiros.	Líder do Programa, Nomear o Coordenador do Projecto.	
Ovar(2)	52	12	um	3 anos	Implementação do Programa de acção constituída por unidade de direcção e estrutura de apoio técnico e por um conselho consultivo	Presidida pelo presidente da Câmara e por um representante como promotor de cada um dos parceiros	Estruturar e liderar a parceria	Alguns dos projectos são partilhados pela outra parceria
Ovar	3	21	um	3 anos	Implementação do Programa de acção constituída por unidade de direcção e estrutura de apoio técnico e por um conselho consultivo	Presidida pelo presidente da Câmara e por um representante como promotor de cada um dos parceiros	Estruturar e liderar a parceria	Alguns dos projectos são partilhados pela outra parceria
Peniche	7	15	um	O protocolo vigora até cessarem todas as obrigações emergentes da execução do projecto	Associação privada sem fins lucrativos a constituir(constituída por uma unidade de gestão e uma comissão de acompanhamento e monitorização)	Constituída por representante de cada parceiro sendo o presidente da associação eleito entre eles	Líder do programa	Lista de Parceiros locais a constituir
Pombal	3	9		Afecto às intervenções previstas	Articulação entre a estrutura de Controlo e Gestão e a estrutura de monitorização e acompanhamento do programa	Dirigida pelos presidentes da CM, da Junta de Freguesia e da Direcção da Associação Comercial e de Serviços de Pombal.		8 entidades colaborantes
Tomar	5	13	um	3 anos	Unidade de Direcção			
Tondela	3	5	um	2 anos	Comissão de Acompanhamento, constituído paritariamente por representantes das organizações envolvidas		Líder da Parceria	Estratégia de eficiência colectiva
Torres Novas(2)	1	1	um	Não tem limite de duração				Protocolo de Colaboração
Torres Novas	1	1	um	4 anos	Comissão Paritária	Dois representantes de cada parceiro		Protocolo de Colaboração
Torres Vedras	6	17	um		EGI - Torres ao Centro, constituída por uma unidade de direcção e assessorada por uma unidade de apoio técnico.	Liderar pela Cm e por um representante de cada parceiro	Líder, dinamizador e executante de 10 projectos da parceria	EGI - Torres ao Centro, liderada pela Cm ou por outra entidade que venha a ser constituída.
Viseu	21		17 Protocolos individuais	3 anos	Gabinete de Acompanhamento do Programa de Acção das Parcerias			Com 4 dos parceiros estabeleceu acordos de colaboração

ANEXO – A
SITUAÇÃO DAS PPP NA REGIÃO CENTRO POR SECTOR DE ACTIVIDADE

Sector Ferroviário

Situação	Concessão	Concessionário	Objecto	Início	Prazo	Investimento* M€	Enquadramento Legal
Em Lançamento	RAV-Rede de Alta Velocidade Lisboa/Pombal Pombal/Lisboa		Concessão ferroviária			3.867*	

TOTAL DO SECTOR FERROVIÁRIO

3.867

*Total do investimento previsto a nível nacional (troço Lisboa/Porto)

Sector Rodoviário

Situação	Concessão	Concessionário	Objecto	Início	Prazo	Investimento M€	Enquadramento
Em Concurso	Litoral Oeste		Concessão rodoviária			260	RCM n.º 181/2007 de 11 de Dez.
	Autoestrada do Centro		Concessão rodoviária			740	RCM n.º 181/2007 de 11 de Dez..
	Pinhal Interior					772	RCM n.º 106/2008 de 7 de Julho
	Total concurso					1.772	
Em Exploração	Concessão Brisa 1999/2007 Valor 1285M€ RC: 1991-1983 A1=164Km 2001-2002 A14=39.9km	BRISA-Auto-Estradas de Portugal	Concessão rodoviária	2008	30	3.565*	DL 247-C/2008 de 30 de Dez. DL 198-B/2008 de 31 de Dez.
	Concessão Litoral Centro	Brisal, SA	Concessão rodoviária	2004	30	326	DL 215-A/2004, 16 de Set. RCM 134-A/2004, 16 de Set.
	Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta (IP5)	LusoScut Beiras Litoral e Alta, SA	Concessão rodoviária	2001	30	1.136	DL 142-A/2001, 24 de Abr. RCM 40-A/2001, 24 de Abr.
	Concessão Scut da Costa de Prata (IC1/IP5)	LusoScut Costa de Prata, SA	Concessão rodoviária	2000	30	532	DL 87-A/2000, 13 de Maio. RCM 25-A/2000, 13 de Maio.
	Concessão Scut Interior Norte (IP3) RC: +/- 1/3	NorScut, SA	Concessão rodoviária	2000	30	645 (R.C.: 215)	DL 323-G/2000, 19 de Dez. RCM 171-A/2000 19 de Dez.
	Concessão Oeste RC: +/- 75%	A-E Atlântico, SA	Concessão rodoviária	1999 R.C.: 2002	30	570 (R.C.: 428)	DL 393-A/1998, 4 de Dez. RCM 140-A/1998, 4 de Dez.
	Concessão Scut da Beira Interior (IP2/IP6)	ScutVias, SA	Concessão rodoviária	1999	30	925	DL 335-A/1999, 20 de Ago. RCM 93-A/1999, 20 de Ago.
	Total Exploração					3.562	

TOTAL DO SECTOR RODOVIÁRIO

5.334

Sector dos Recursos Hídricos

Situação	Concessão	Concessionário	Objecto	Início	Prazo	Investimento M€	Enquadramento
Em exploração	Barragem Pedrógão	ENIA	Exploração de recursos hídricos	2005	ND	ND	

Sector de Água, Saneamento e Tratamento de Resíduos Urbanos

Situação	Concessão	Concessionário	Objecto	Início	Prazo	Investimento M€	Enquadramento
Em Exploração	Água da Região da Raia, Zêzere e Nabão	Águas do Centro, SA	Abastecimento de água	2001	30	38	DL 197-A/2001 de 30 de Junho.
	Água da Área do Sul do Grande Porto.	Águas do Douro e Paiva, SA Só Município de Ovar	Abastecimento de água	1996	30	273 (1%= 2,73)	DL 116/1995 de 29 de Maio.
	Água do Mondego	Águas do Mondego, SA	Abastecimento de água	2004	35	244	DL 172/2004 de 17 de Julho.
	Água do Oeste	Águas do Oeste, SA	Abastecimento de água	2001	30	52	DL 305-A/2000 de 24 de Novembro.
	Água do Zêzere e Côa/Cova da Beira	Águas do Zêzere e Côa, SA	Abastecimento de água	2000	30	156	DL 121/2000 de 4 de Julho.
	Saneamento Bacia do Rio Lis	Simlis, SA	Saneamento de águas residuais	2000	30	69	DL 543/1999 de 13 de Dezembro.
	Saneamento Ria de Aveiro	Simria, SA	Saneamento de águas residuais	2000	30	157	DL 101/1997 de 16 de Abril.
	Resíduos Sólidos do Litoral Centro	Ersuc, SA	Tratamento e valorização de resíduos sólidos urbanos	1997	25	69	DL 166/1996 de 5 de Setembro.
	Resíduos Sólidos do Interior Centro	Resiestrela, SA	Tratamento e valorização de resíduos sólidos urbanos	2008	30	ND	
	Resíduos Sólidos do Oeste	Resioeste, SA	Tratamento e valorização de resíduos sólidos urbanos	1998	25	33	DL 336/1997 de 20 de Dezembro.
Resíduos Sólidos da Alta Estremadura	Valorlis, SA	Tratamento e valorização de resíduos sólidos urbanos	1996	25	10	DL 113/1996 de 5 de Agosto.	

TOTAL DO SECTOR DAS ÁGUA, SANEAMENTO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS URBANOS

830

Sector de Gás Natural – Armazenamento, Distribuição Regional e Transporte

Situação	Concessão	Concessionário	Objecto	Início	Prazo	Investimento M€	Enquadramento
Concessão de armazenagem de Gás Natural							
Em Exploração	Armazenamento Subterrâneo de Gás Natural (Guarda)	Transgás Armazenagem, SA	Concessão de armazenamento de gás natural	2006	40	27	RCM n.º 108/2006 de 23 de Agosto.
	Armazenamento Subterrâneo Gás Natural (Guarda, Pombal)	REN Armazenagem, SA	Concessão de armazenament o de gás natural	2006	40	224	RCM n.º 106/2006 de 23 de Agosto.

Concessão de distribuição de Gás Natural							
Em Exploração	Distribuição Regional de Gás Natural (Beiras)	Beiragás- Companhia das Beiras, SA	Concessão de distribuição regional de gás natural	2008	40	61	RCM n.º 98/2008 de 23 de Junho.
	Distribuição Regional de Gás Natural (Centro)	Lusitaniagás- Comp. Gás do Centro, SA	Concessão de distribuição regional de gás natural	2008	40	281	RCM n.º 98/2008 de 23 de Junho.
	Distribuição Regional de Gás Natural (Vale do Tejo)	Tagusgás - Empresa Gás Vale do Tejo, SA	Concessão de distribuição regional de gás natural	2008	40	63	RCM n.º 98/2008 de 23 de Junho.
Concessão de transporte de Gás Natural							
Em Exploração	Gestão Rede Nacional Transporte de Gás Natural	REN Gasodutos, SA	Concessão de transporte de gás natural	2006	40	741*	RCM n.º 105/2006 de 23 de Agosto.

TOTAL DO SECTOR DE GÁS NATURAL – ARMAZENAMENTO, DISTRIBUIÇÃO REGIONAL E TRANSPORTE **1.397**

*Total do investimento previsto a nível nacional

Sector de Energia Eléctrica

Situação	Concessão	Concessionário	Objecto	Início	Prazo	Investimento * M€	Enquadramento
Concessão para transporte de Energia Eléctrica							
Em Exploração	Rede Eléctrica Nacional	REN - Rede Eléctrica Nacional, SA	Concessão para transporte de energia eléctrica	2007	50	1.228	RCM n.º 74/2007 de 11 de Junho. RCM n.º 97/2007 de 24 de Julho.
Concessão de distribuição de energia eléctrica							
Em Exploração	Exploração da Rede Nac. Distribuição Electricidade	EDP - Distribuição Energia, SA	Concessão distribuição de energia eléctrica	2006	35	1.735	DL 29/2006 de 15 Fevereiro. Portaria n.º 139/2005 de 3 de Fevereiro.
TOTAL DO SECTOR DE ENERGIA ELÉCTRICA						2.963	