

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Faculdade de Economia e Gestão

Comparação dos modelos de Parcerias
Público-Privadas (PPP) nos portos da
Europa

Por

Jorge Manuel Malheiro Rodrigues Lafuente

Dissertação de Mestrado

em Finanças

Coorientador: Dr. Luís Marques

Coorientador: Dra. Marta Alves

Coorientador: Prof. Doutor Paulo Pimenta Alves

PORTO
2012

Agradeço ao Dr. Luís Marques e à Dra. Marta Alves
pela disponibilidade e acompanhamento no trabalho

Aos meus pais sem o qual nada era possível

“That’s been one of my mantras — focus and simplicity. Simple can be harder than complex. You have to work hard to get your thinking clean to make it simple. But it’s worth it in the end because once you get there, you can move mountains.”

Steve Jobs

SUMÁRIO

O objetivo do trabalho é estudar o recurso às Parcerias Público-Privadas (PPP) enquanto instrumento de financiamento das infraestruturas portuárias e perceber se existe evidência da sua influência no desempenho dos portos europeus. O trabalho recorre essencialmente a pesquisa bibliográfica para traçar as diferenças entre vários países: Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Países Baixos e Alemanha, tendo sido analisada no entanto outro tipo de documentação. Em 2009 verificou-se que a quantidade de carga movimentada, que se assume aqui como indicador de performance, posiciona o Reino Unido em primeiro lugar, com 500,9 milhões de toneladas, seguindo-se os Países Baixos com 468,1; a Espanha com 363,5; a França com 315,5; a Alemanha com 262,9 e Portugal com 61,7. O tamanho da costa parece ter alguma influência nestes valores, havendo no entanto o caso excepcional dos Países Baixos, que apresentou uma performance elevada com o comprimento de costa mais baixo dos países analisados.

Os portos estudados apresentam diferentes modelos de governo. O Reino Unido apresenta o modelo de *private port* - com pouca influência estatal; a Alemanha e os Países Baixos seguem o modelo municipal de *landlord port*; e Portugal, Espanha e França adoptam o modelo de *landlord port*, mas neste caso com grande influência e controlo estatal. Relativamente ao recurso às PPP, estas surgem no setor portuário na forma de contrato de concessão ou leasing, seguindo o modelo concessivo, onde o investimento na infraestrutura pública é paga pelo utilizador e não pelos contribuintes. Apesar de cada contrato de PPP se tornar um caso particular, este estudo conclui que, ao nível macro, os contratos estabelecidos entre setor público e operadores privados não apresentam diferenças evidentes que justifiquem as diferenças de desempenho. Pelo contrário, encontram-se diferenças evidentes nos que diz respeito ao modo de governo assumido no portos, que poderão ter maior impacto na competitividade dos portos.

ABSTRACT

The aim of this paper is to understand the use of public-private partnerships as a mean of financing port infrastructure and whether if there is evidence of its influence on the ports performance. The work relies essentially on bibliographic research to trace the differences between countries: Portugal, Spain, France, United Kingdom (UK), Netherlands and Germany, however some different documentation was analysed. In 2009, it was found that the amount of cargo handled - it is assumed as an indicator of performance - positions UK first, with 500.9 million tons, followed by the Netherlands with 468.1, Spain with 363.5, France with 315.5, Germany with 262.9 and Portugal with 61.7. The coastline length seems to have some influence on these values, however there was the outlier case of the Netherlands, which had one of the highest performance with a smaller length of coast in the studied group.

The studied ports have different government models. The UK follows the private port model with a little state influence, while Germany and the Netherlands follow the landlord port model under municipal control. Portugal, Spain and France adopt the landlord port model, but in this case with great state influence. About the use of PPP, they arise in the port setor in the form of concession or leasing contracts, following the concessive model, where investment in public infrastructure is paid by the user and not by taxpayers. Although each PPP contract to become a particular case, this study concludes that, at the macro level, the contracts between the public and private operators do not have obvious differences that could explain differences in performance. Instead, differences are evident in regard to the mode of ports government, which may have a greater impact on the competitiveness of ports.

ÍNDICE DE CONTEÚDOS

INTRODUÇÃO.....	1
METODOLOGIA.....	3
1. ECONOMIA PORTUÁRIA EUROPEIA.....	5
1.1. <i>Importância do setor portuário.....</i>	5
2. PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS	11
2.1. <i>Conceito de Parceria Público – Privada</i>	11
2.2. <i>Razão de Ser das PPP.....</i>	14
2.3. <i>Modelos de Parcerias Publico-Privadas.....</i>	20
3. AS PPP NO SETOR PORTUÁRIO	27
3.1. <i>Especificidades do setor portuário.....</i>	27
3.2. <i>Governo dos portos europeus</i>	28
3.2.1. <i>Modelos de Gestão Portuária</i>	33
3.2.2. <i>Propriedade dos ativos portuários</i>	36
3.2.3. <i>Operação dos ativos portuários.....</i>	39
3.2.4. <i>Financiamento e investimento portuário</i>	40
3.3. <i>Parcerias Público-Privadas no setor portuário.....</i>	41
3.3.1. <i>Investimento</i>	42
3.3.2. <i>Duração dos contratos.....</i>	43
3.3.3. <i>Tarifas</i>	44
3.3.4. <i>Pagamento de rendas.....</i>	46
3.4. <i>A Experiência Europeia</i>	47
3.4.1. <i>Portugal</i>	47
3.4.2. <i>Espanha.....</i>	51
3.4.3. <i>Reino Unido.....</i>	54
3.4.4. <i>França</i>	58
3.4.5. <i>Alemanha.....</i>	61
3.4.6. <i>Países Baixos.....</i>	64
3.4.7. <i>União Europeia.....</i>	66
CONCLUSÃO.....	71

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
4.1. <i>Conceito de Network Governance</i>	79
4.1.1. <i>Tipos de network governance</i>	80
4.2. <i>Formas de provisão de serviços públicos</i>	84
4.3. <i>Papel e atividades das autoridades portuárias</i>	85
ANEXOS	90
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	94
ÍNDICE DE TABELAS.....	95
ÍNDICE DE CAIXAS DE TEXTO	96

INTRODUÇÃO

Os portos têm vindo a desempenhar, ao longo dos anos, um papel vital no desenvolvimento das economias mundiais. São a plataforma de ligação entre o transporte marítimo e terrestre, e a sua performance operacional fundamental para a competitividade das economias locais. De acordo com Oram e Baker (cit in Khanam, 2007), *“No single cause directly affects the cost of living of a maritime country than the speed with which ships turn-around in her ports”* .

Nos últimos anos tem se verificado, em grande parte dos países, a tendência para a saída do estado do setor empresarial, com os governos a entregarem a privados ramos de atividade que até então eram geridos pelo setor público (Azevedo, 2009). No entanto, existem setores em que o estado parece querer permanecer de alguma forma, quer pela sua especificidade, quer pela importância em termos de estratégia nacional, ou pela enorme sensibilidade da atividade no bem-estar dos cidadãos. Cria-se aqui uma necessidade de haver uma coordenação entre uma rede de actores, tanto do setor público como do setor privado, que parece trazer vantagens para ambos os lados. Uma aprendizagem mais eficaz, maior eficiência na gestão de recursos, maior capacidade de planear e focar em problemas complexos, maior competitividade e maior qualidade de serviço para os consumidores, são exemplos de vantagens que se podem alcançar com colaborações ente público e privado (Provan, 2007). As Parcerias Público-Privadas (PPP), mais do que um tipo de rede híbrida¹ de colaboração entre os dois polos (Park, 2009), são um instrumento público que permite manter os níveis de investimento desejados e a modernização dos serviços públicos (Azevedo, 2009).

Nas PPP, as melhores oportunidades acontecem quando existem elevados benefícios económicos que não são capturados financeiramente. Por outro lado, as PPP poderão fazer sentido no setor portuário devido à partilha de infraestruturas, regulação do monopólio e controlo das externalidades (Farrell, 2010). Relativamente à atividade

¹ Vd. em Apêndices capítulo 4.1. onde é desenvolvido o tema da governação de redes.

portuária, interessa perceber o grau e modo de recurso às parcerias público-privadas enquanto instrumento de financiamento; que diferenças existem entre os diferentes modelos; qual a posição face das diretivas europeias; e possível influência na performance. Pretende-se, então, traçar o “estado da arte” da governação portuária e estruturas contratuais entre o público e os privados em Portugal, Espanha, Reino Unido, França, Holanda e Alemanha.

O trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos. O primeiro aborda a temática da atividade portuária europeia e a sua importância na economia. Aqui é apresentada a performance portuárias dos países europeus com destaque para os países que interessa estudar. No segundo capítulo poder-se-á encontrar uma abordagem ao tema das PPP, onde será feito um enquadramento geral do tema e apresentação dos modelos tipicamente adoptados. As PPP são uma forma, na maior parte das vezes contratual, que permite às autoridades portuárias governar a rede do porto e ao mesmo tempo prever determinados requisitos de desempenho. Nos dias de hoje, na grande maioria dos portos estão envolvidas inúmeras empresas e organizações que desempenham as mais variadas atividades, pelo que a coordenação entre elas é fundamental se alcançar os objectivos dos portos. No último capítulo, é apresentado o estado atual da governação portuária e o papel das PPP nessa governação. São comparadas as experiências de Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Países Baixos e Alemanha, bem como as diretivas europeias relativamente a estas matérias.

METODOLOGIA

Este trabalho de projeto foi desenvolvido com a colaboração da Administração do Porto de Aveiro, S.A., que foi fazendo o acompanhamento através de reuniões que foram acontecendo pontualmente. O trabalho enquadra-se numa pesquisa exploratória onde o objetivo era perceber as parcerias público-privadas enquanto instrumento de financiamento das infraestruturas portuárias. Importava perceber as diferenças encontradas em alguns países europeus e para isso recorreu-se sobretudo a bibliografia e artigos científicos, como fontes secundárias de informação (pesquisa bibliográfica), mas também a fontes primárias como exemplos contratuais, notícias e legislação (pesquisa documental).

Relativamente à pesquisa bibliográfica, esta foi a base de uma perspectiva mais ampla do trabalho. Esta técnica de investigação foi recorrente na elaboração de todos os capítulos existentes, pelo que será o principal suporte para as conclusões encontradas. Numa fase inicial, que durou entre Setembro e Outubro, a pesquisa bibliográfica revelou-se essencial para o primeiro contacto e posterior aprofundamento do tema. Aqui, diversa literatura foi tida em conta, sobretudo recorrendo a material retirado da *internet*. Dado tratar-se de um tema recente, verificou-se existirem algumas limitações de natureza diversa. Apesar de já se encontrar alguma literatura sobre o tema em diferentes contextos (sobretudo na *internet*), a verdade é que ainda existe bastante ambiguidade, o que obrigou a uma leitura mais extensiva para poder captar as várias abordagens. Neste campo, optou-se por suportar grande parte do trabalho num relatório extenso e caracterizador da atividade portuária europeia², mais concretamente dos modelos de governo, realizado por Verhoeven (2011), que está a servir de suporte para a sua dissertação de doutoramento.

Na fase seguinte, que durou aproximadamente o mês de Novembro e Dezembro, o trabalho começou a ser estruturado, tornando possível a seleção da bibliografia adequada ao desenvolvimento do tema. Foram ao mesmo tempo sendo recolhidas outras fontes, no

² *European Port Governance - Report of an enquiry into the current governance of European seaports* realizado para a *European Sea Ports Organisation (ESPO)*.

sentido de desenvolver a parte do trabalho que se pretendia mais específica do setor portuário. Foi procurada a legislação dos diferentes países nesta matéria, apesar de esta nem sempre ser caracterizadora do que acontece na prática. Tentou-se ainda recolher exemplos de contratos estabelecidos entre autoridade portuárias e operadores, mas não foi possível por se tratar de contratos privados.

A etapa seguinte, que durou o mês de Janeiro e metade do mês de Fevereiro, foi marcada pela redação do trabalho, sem prejuízo de se ter continuado a pesquisar material, à medida que se foi verificando oportuno desenvolver determinado assunto.

A realização deste trabalho foi condicionada pela informação disponível relativamente ao tema, mas penso que foi possível retirar algumas conclusões de suporte válido. Ainda assim, deve-se ter em conta que foi adoptada uma perspectiva macro. Alguns dos subtemas abordados, como a duração dos contratos de PPP, as tarifas portuárias, entre outros, foram debatidos, mas não devidamente aprofundados, por falta de informação, tempo restrito, conjugados com a diversidade de contratos existente e por se considerar que deverão ser objecto de uma análise mais extensa, o que sai fora do âmbito deste trabalho. Por outro lado, a não representatividade de alguma documentação, nomeadamente porque não foi possível reunir contratos de PPP suficientes, não permitiu ir mais longe nas conclusões.

1. ECONOMIA PORTUÁRIA EUROPEIA

1.1. Importância do setor portuário

Este capítulo tem como objetivo perceber o estado atual do setor portuário europeu. De facto, a Europa tem um enorme peso na atividade económica mundial. As trocas comerciais, e os factores que as influenciam, têm uma importância abismal no desenvolvimento e prosperidade das economias³.

Apesar de ainda ser a segunda maior economia mundial⁴, segundo dados da European Commission (2011a), o crescimento previsto, em setembro de 2011, para a EU, aproximar-se-ia do zero nos finais de 2011, motivado pela crise da dívida pública que afecta os países periféricos e do consequente contágio aos mercados financeiros – “As previsões de crescimento do PIB na segunda metade de 2011 estão em baixa. Com base nas perspectivas para os sete maiores países da UE, o PIB deverá aumentar apenas 0,2 % na UE e na zona euro, no terceiro trimestre, e 0,2 % e 0,1 % respectivamente na UE e na zona euro, no quarto” (European Commission, 2011a).

Na zona central europeia existe uma atividade comercial muito intensa e é onde se encontra a rede rodoviária e ferroviária terrestre mais densa do planeta. A Europa importa minerais, produtos tropicais, borracha e madeira e alta tecnologia procedentes dos Estados Unidos e do Japão. A exportação predominante está assente nas indústrias automóvel, naval, farmacêutica, siderúrgica, de produtos ópticos e de calçado. Além disso, a política económica europeia dá enorme importância às trocas e fluxos comerciais dentro dos estados membros, tendo sido criada legislação específica e acordos que se materializaram

³ A economia desenvolve-se com trocas comerciais. Sobre o tema, Ricardo (1817) suportou-se nas vantagens absolutas de Adam Smith, para desenvolver a teoria das vantagens comparativas. Um país devia-se especializar na produção do bem onde apresenta vantagens comparativas e envolver-se em trocas comerciais com outros países, resultando daqui um aumento de produtividade global.

⁴ A Euro Area é a segunda economia mundial com um Gross National Income (GNI) de 12.723,2 mil milhões de dólares (Método Atlas). Os EUA são a maior economia com um GNI de 14.233,5 mil milhões de dólares (World Bank, 2011). O rendimento da economia mundial é de 59.132,8 mil milhões de dólares. Estas duas economias, juntas, produzem quase metade da riqueza global.

em organizações como a Associação Europeia de Livre Comércio e a Comunidade Económica Europeia (European Commission, 2011b).

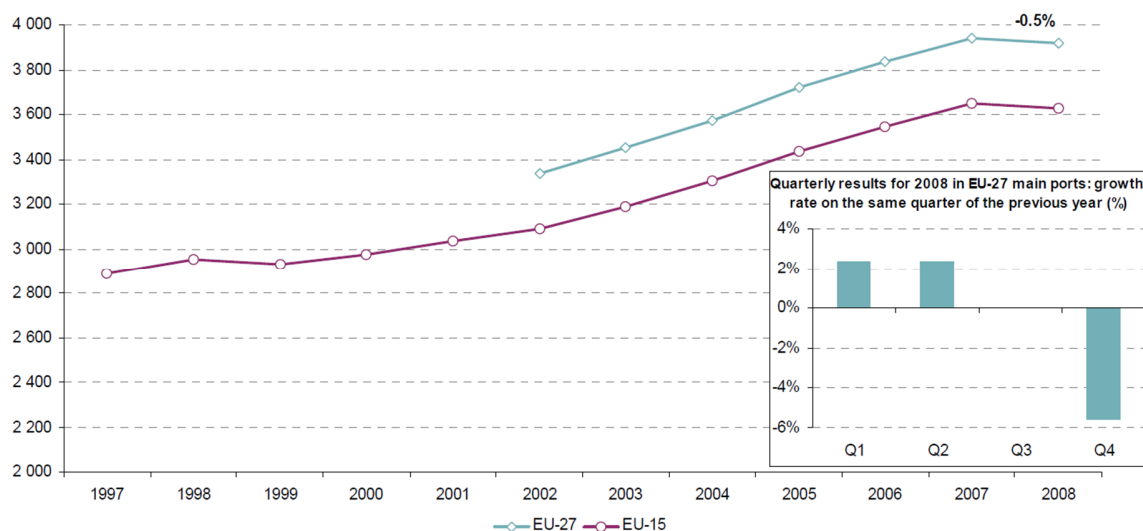
Devido às características geográficas da costa, o continente europeu possui muitas baías e portos naturais que incentivam a construção e exploração das estruturas portuárias e utilização da via marítima como “autoestradas dos oceanos”⁵ que permitem chegar a outros pontos do mundo. Existem por isso, em toda a Europa, mais de 1.200 portos, considerados importantes centros de ligação e de logística para a recepção, armazenamento e processamento de materiais, mercadorias e serviços relacionados (European Environment Agency, 2006).

Contudo, o fraco crescimento que nos últimos anos se tem verificado na União tem vindo a afectar a atividade portuária. Segundo dados do Eurostat, a movimentação de carga nos portos marítimos dos EU-27 apresentou valores estimados de 3,4 mil milhões de toneladas (destes, 62% devem-se a carga de 2008 não carregada), valores iguais aos registados em 2003. Como está ilustrado no Gráfico 1, este indicador tinha vindo a aumentar desde 1999, tendo registado uma quebra de 0,5% em 2008 e de 12% em 2009. Dos valores registados em 2009, o Reino Unido apresentou a contribuição mais alta, 15%, seguido da Itália e dos Países Baixos. No que se refere a portos, o de Roterdão, Antuérpia e de Hamburgo são os maiores da zona euro em termos de peso e volume de contentores movimentados. Apesar da queda na maior parte dos portos, a Estónia (+6,4%) e Malta (+0,1) registaram crescimento, embora pequeno no caso do segundo. A variação no caso da Estónia, deve-se sobretudo ao aumento do transporte de petróleo (+17%) para os EUA. Para se ter uma ideia do tipo de transporte realizado, no mesmo ano de 2009, mais de 60% dos bens da EU-27 transportados envolvia um porto parceiro fora dos EU-27. Cerca de 25% envolveram trocas internacionais entre estados membros e apenas 11% a envolver transporte nacional (Amerini, 2010).

⁵ De acordo com a Comissão Europeia, o conceito de *Motorways of the sea* “aims at introducing new intermodal maritime-based logistics chains in Europe, which should bring about a structural change in our transport organization within the next years to come. These chains will be more sustainable, and should be commercially more efficient, than road-only transport”.

Gráfico 1

Peso carga bruta total movimentada na EU-27 (em milhões de toneladas)



Fonte: Eurostat cit in Amerini, 2010

Apesar dos valores apresentados, a Comissão prevê que nos EU-15 exista um aumento de 70% nas entradas de carga até 2020, valores que sobem para 95% se tivermos em conta apenas os restantes estados membros. Torna-se, por isso, crucial a criação de uma rede de transportes integrada e flexível e que seja capaz de absorver aumentos desta magnitude. De facto, é necessário uma boa rede ferroviária e rodoviária para o abastecimento estratégico de energia, para levar as matérias-primas necessárias a todas as indústrias e cidadãos europeus e para a exportação de mercadorias para os parceiros comerciais fora da Europa. No entanto, a importância dos portos não se esgota aqui. São importantes centros de emprego, local de desenvolvimento da construção naval, centros de investigação de assuntos marítimos, bases para atividades piscatórias e de proteção dos mares e das costas. São ainda fundamentais para diversas atividades de recreio e turismo (European Commission, 2005). Em termos de fluxos de passageiros nos portos da EU-27, em 2009 estimou-se um valor a rondar os 403 milhões em termos de número de passageiros que passaram nos principais portos europeus. Este facto representa uma redução de 2.3% relativa a 2008. De referir que não há grandes diferenças entre número de pessoas que

embarcam e desembarcam devido ao facto de a maior parte do transporte se dever principalmente a ligações de *ferry* nacionais e intra-EU-27 (Amerini, 2010).

Tabela 1

Peso bruto de bens movimentados (em milhões de toneladas)

	1997	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009			Growth rate 2008-2009 (%)	
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Inwards	Outwards	Total		
EU-27	:	3 334.8	3 452.3	3 570.2	3 718.7	3 835.9	3 937.5	3 918.6	2 128.0	1 305.1	3 433.0	-12.4%	
EU-15		2 887.2	3 091.0	3 188.8	3 304.6	3 433.8	3 545.9	3 647.3	3 628.8	2 030.4	1 141.0	3 171.4	-12.6%
EEA-IS+HR	:	3 543.4	3 659.4	3 793.7	3 946.6	4 059.1	4 166.1	4 141.2	2 197.1	1 441.9	3 639.0	-12.1%	
BE		161.6	173.8	181.1	187.9	206.5	218.9	236.3	243.8	111.7	91.7	203.4	-16.6%
BG	:	20.4	21.4	23.1	24.8	27.5	24.9	26.6	11.8	10.1	21.9	-17.6%	
DK		124.0	94.3	104.0	100.4	99.7	107.7	109.7	106.1	50.5	40.1	90.6	-14.6%
DE		213.3	246.4	254.8	271.9	284.9	302.8	315.1	320.6	160.6	102.3	262.9	-18.0%
EE	:	44.7	47.0	44.8	46.5	50.0	45.0	36.2	9.0	29.5	38.5	+6.4%	
IE		36.3	44.9	46.2	47.7	52.1	53.3	54.1	51.1	29.0	12.9	41.8	-18.1%
EL		101.3	147.7	162.5	157.9	151.3	159.4	164.3	152.5	79.4	56.1	135.4	-11.2%
ES		270.6	326.0	343.7	373.1	400.0	414.4	426.6	416.2	248.8	114.8	363.5	-12.6%
FR		305.1	319.0	330.1	334.0	341.5	350.3	346.8	352.0	216.9	98.6	315.5	-10.4%
IT		434.3	458.0	477.0	485.0	508.9	520.2	537.3	526.2	319.5	153.0	472.5	-10.2%
CY	:	7.2	7.3	6.8	7.3	7.6	7.5	7.9	5.8	1.0	6.8	-14.7%	
LV	:	52.0	54.7	54.8	59.7	56.9	61.1	61.4	4.4	55.7	60.1	-2.2%	
LT	:	24.4	30.2	25.8	26.1	27.2	29.3	36.4	13.7	20.6	34.3	-5.6%	
MT	:	5.0	5.2	5.3	5.3	5.5	5.3	5.5	4.3	1.2	5.5	+0.1%	
NL		402.2	413.3	410.3	440.7	460.9	477.2	507.5	530.4	333.5	134.5	468.1	-11.7%
PL		48.1	51.0	52.3	54.8	53.1	52.4	48.8	23.0	22.1	45.1	-7.7%	
PT		54.7	55.6	57.5	59.1	65.3	66.9	68.2	65.3	41.9	19.8	61.7	-5.5%
RO	:	32.7	35.9	40.6	47.7	46.7	48.9	50.5	16.4	19.7	36.1	-28.5%	
SI	:	9.3	10.8	12.1	12.6	15.5	15.9	16.6	9.2	4.2	13.4	-19.3%	
FI		75.3	99.1	104.4	106.5	99.6	110.5	114.8	114.7	50.4	42.9	93.2	-18.7%
SE		149.9	154.6	161.5	167.4	178.1	180.5	185.1	187.8	84.7	77.1	161.8	-13.8%
UK		558.5	558.3	555.7	573.1	584.9	583.7	581.5	562.2	303.6	197.3	500.9	-10.9%
IS	:	4.8	5.0	5.3	5.7	5.9	:	:	:	:	:	:	:
NO	:	190.0	186.8	198.2	201.7	196.8	198.5	193.4	55.8	126.8	182.6	-5.6%	
HR	:	18.6	20.3	25.2	26.2	26.3	30.1	29.2	13.3	10.1	23.4	-20.0%	

Fonte: Eurostat cit in Amerini, 2010

Pela análise da Tabela 1, é possível perceber a quantidade de carga movimentada nos vários países europeus. Se assumirmos este indicador como medida de desempenho⁶, constatamos que em primeiro lugar se posiciona o Reino Unido (500,9 milhões de

⁶ É coerente assumir a carga movimentada como medida de desempenho visto que grande parte das autoridades portuárias assumem esse como um dos seus objetivos, como se fará referência mais à frente neste trabalho.

toneladas), seguindo-se os Países Baixos (468,1), Espanha (363,5), França (315,5), Alemanha (262,9) e Portugal (61,7).

Tabela 2

Principais características da costa europeia

Main characteristics of coastal zone from the Corine land cover versus inland in Europe					
Country	Coastline length (km) (CLC2000)	Area of 10 km coastal zone (km²)	Total country area (km²)	% of 10 km coastal zone vs. total area	% of 10 km coastal zone vs. total area of coastal zones of all countries
Belgium	307	1 920	30 664	6.26	0.34
Bulgaria	501	2 950	110 849	2.66	0.53
Cyprus	930.8	4 743	9 246	51.30	0.85
Denmark	7 259	25 648	43 352	59.16	4.58
Estonia	3 197	9 362	45 339	20.65	1.67
Finland	19 463	21 299	338 198	6.30	3.80
France	8 411	35 334	549 176	6.43	6.31
Germany	3 204	13 727	357 702	3.84	2.45
Greece	18 090	49 442	132 040	37.44	8.83
Ireland	7 711	21 857	69 999	31.22	3.90
Italy	9 136	47 267	301 416	15.68	8.44
Iceland	1 317	30 216	103 000	29.33	5.40
Latvia	645	4 842	64 599	7.50	0.86
Lithuania	46	639	65 292	0.98	0.12
Malta	253	315	315	100.00	0.06
Netherlands	1 571	6 181	37 357	16.55	1.10
Norway	47 236	113 329	323 519	35.03	20.23
Poland	698	4 449	311 896	1.43	0.79
Portugal	2 476	11 863	92 184	12.87	2.11
Romania	428	2 323	237 809	0.98	0.41
Slovenia	48	409	20 275	2.02	0.07
Spain	9 082	38 596	505 990	7.63	6.89
Sweden	21 591	38 256	449 416	8.51	6.83
United Kingdom	21 058	75 024	244 767	30.65	13.40
Average				12.90	
Total	184 659	559 991	4 341 502		100.00

Fonte: European Environment Agency, 2006

Na Tabela 2 é possível verificar algumas das características em relação às costas dos diferentes países europeus. Verifica-se que o Reino Unido, que é o país com maior movimentação de carga em termos de peso, é também aquele que apresenta um maior comprimento de costa. Por outro lado, Os Países Baixos, que em termos de movimentação

de carga se encontravam na segunda posição, é o país que apresenta uma costa mais pequena dos países analisados⁷.

Tabela 3

GNI de 2011 (em mil milhões de dólares)

	Portugal	Espanha	França	Alemanha	Países Baixos	Reino Unido
GNI	232,9	1476,2	2750,9	3476,1	801,1	2558,1
Ranking	6	4	2	1	5	3

Fonte: Dados retirados de World Bank, 2011

Ao analisar os PIB dos países, verifica-se que os Países Baixos se encontram na 5^a posição com um PIB de quase metade do seu antecessor no ranking, a Espanha. A Alemanha apresenta-se como a potência económica europeia, no entanto, em 2009, em termos de carga movimentada apresentava-se na 5^a posição.

⁷ Em 2005, transitaram pelos portos europeus mais de 3 mil milhões de toneladas, metade das quais correspondeu ao tráfego de granéis, que aumenta ao mesmo ritmo da nossa dependência dos produtos energéticos minerais e, em particular, do gás natural liquefeito. É porém fundamental assinalar que 30% do movimento registado em 2005 na Europa ocorreu nos portos de Roterdão, Antuérpia e Hamburgo. Por outro lado, o volume movimentado pelos 9 maiores portos do Mediterrâneo não ultrapassa 20% do total (Comissão Europeia, 2007).

2. PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS

2.1. Conceito de Parceria Público – Privada

Apesar de ser um tema recente, a génese das Parcerias Público-Privadas (PPP) remonta à antiguidade (Fernandes, 2007). As “turnpikes”⁸ surgiram no Reino Unido, em 1663, e parecem ser as precursoras das atuais PPP para a construção, funcionamento e financiamento a cargo do privado através de acordo com o setor público (Cabral, 2009). No entanto, o termo atual de Parceria Público – Privada, ou PPP, terá surgido nos EUA para o financiamento conjunto pelas duas esferas sociais na área da educação. Mais tarde, essa experiência foi transferida para outros setores (Cabral, 2009). As ideias neoclássicas e liberais começam a chegar à Europa com a chegada de Margaret Thatcher ao governo de Inglaterra em 1979. Começam a acontecer um conjunto de privatizações, algumas delas sob a forma de PPP, embora de um modo algo camuflado. Na década de 80, as PPP já apareciam nos moldes que conhecemos hoje, contudo eram realizadas de forma *ad-hoc* (Fernandes, 2007).

Muita parcerias ou acordos já se estabeleceram entre o estado e empresas privadas, no entanto, ainda existe muita indefinição de âmbito jurídico, em relação ao tema, quer seja ao nível nacional, comunitário, como de organizações internacionais. Apesar disso, o envolvimento entre os dois setores da sociedade tem sofrido, nos últimos anos, um enorme desenvolvimento e a pressão para regular este quadro económico é cada vez maior. Existe a controvérsia se este enquadramento jurídico deva existir, por não ser considerada, para muitos, um objecto do direito mas sim uma forma de realizar negócios . No entanto, como defende Azevedo (2009), "as parcerias convocam de forma inequívoca uma abordagem de direito na economia" . Acima de tudo, deve existir um enquadramento capaz de clarificar o funcionamento das PPP, nomeadamente no que concerne ao âmbito em que estas devem acontecer e os objetivos no que à parte pública diz respeito. A multiplicidade de visões e

⁸ O termo “turnpikes” refere-se a estradas com portagem.

interpretações, requer um enquadramento pouco ambíguo no sentido de deixar claro quais devem ser os termos das parcerias, tornando os processos céleres e pouco burocráticos.

As Parcerias Publico-Privadas, é certo, posicionam-se algures entre dois polos de um espectro que vai desde o estado até ao mercado, no que se refere à prestação de serviços públicos⁹. Num dos extremos encontramos a contratação pública tradicional (*public procurement*), enquanto que no outro está a privatização pura (Azevedo, 2009). Não é consensual admitir que neste estado, de privatização pura, o serviço que é prestado continua a ser serviço público ou se passa a ser considerado um produto do mercado. Se por um lado podemos considerar que o serviço prestado pelo privado possa ser um serviço público, por outro, há a dúvida que possa ser considerado como tal visto que a sua prestação existe segundo as leis que regem o funcionamento dos mercados. Outra das questões que afeta o conceito de PPP é a de saber se as parcerias são privatizações. Será que ao passar determinada parte da atividade ou função para um agente privado, estamos perante um ato de privatização? Para Grimsey e Lewis (2005) numa PPP "o Estado adquire serviços aos privados em nome da comunidade e mantém a responsabilidade pela sua provisão; o resultado - preço e qualidade - não advém do mercado, mas sim do contrato". Para eles, só há privatização quando o produto for adquirido diretamente pelos indivíduos.

Para McQuaid (cit. in Fernandes, 2007), as PPP são uma "colaboração entre o Estado e os privados para a obtenção de benefícios mútuos, normalmente sociais para o primeiro, e económicos para o segundo". No entanto, a contratação pública tradicional acontece segundo estes mesmos pressupostos. Então, o que vai distinguir estes casos de uma PPP é o carácter relacional e não transacional. Assim, segundo esta visão, falamos em PPP, quando as operações que o privado exerce são coordenadas em conjunto entre parceiro público e privado e não uma compra ou venda de um determinado serviço que o parceiro privado presta ao Estado (Fernandes, 2007). Contudo, apesar de ser verdade que se possa dizer que todos os contratos de PPP envolvem um carácter relacional, não podemos afirmar que todos os contractos estabelecidos entre estado e privados com carácter

⁹ Um bem ou serviço é considerado "público" quando apresenta como características: não rivalidade; e não-exclusividade. Assim, o utilização desse bem ou serviço por parte de um, não deve fazer diminuir a quantidade ou qualidade para outro. Por outro lado, ninguém pode ser excluído do seu consumo (Belbute, 2008).

relacional seja uma PPP. Terão de estar presentes as características que as definem e que apresentarei mais à frente.

Segundo Paul Lignières (Cit. in Azevedo, 2009), podemos pensar em parcerias publico-privadas na acepção *stricto sensus* e a *lato sensus*. A perspectiva no sentido estrito centra-se nas formas de envolvimento do setor privado no desempenho de funções públicas, beneficiando dos seus conhecimentos técnicos e de gestão, como da capacidade financeira para realizar projetos. O sentido lato, envolve todas as formas de colaboração entre estado e privados. Esta ultima visão é bastante mais ampla, sendo que, no senso comum, as parcerias público-privadas são vista no seu sentido estrito (Azevedo, 2009). Também Cabral (2009), faz esta distinção de conceitos, referindo que em sentido amplo, as PPP pode ser definida como toda e qualquer forma de colaboração entre o setor público e o setor privado, que tenha por objecto uma atividade em benefício da colectividade. Em sentido estrito, define-se por PPP os contratos que apresentam um conjunto de características. Então:

- contrato de longo prazo, estabelecido entre um parceiro do setor público e um parceiro do setor privado;
- envolve o desenho, construção, financiamento e funcionamento de uma infraestrutura pública, a cargo do parceiro privado;
- mediante pagamento feitos ao privado, ao longo da vida do contrato de PPP. Dependendo do modelo de PPP em questão, este pagamento pode ser feito pelo Estado com recurso a dotações orçamentais ou diretamente pelos utentes num principio de utilizador-pagador;
- a infraestrutura permanece na propriedade do Estado ou esta propriedade é lhe transferida no final da vigência do contrato.

Ao longo deste trabalho é defendida a visão de PPP no sentido estrito e que apresentem as características atrás defendidas.

2.2. Razão de Ser das PPP

As PPP são um fenómeno com uma génese antiga, tratando-se de um conceito construído ao longo dos séculos, conforme os movimentos de saída do estado da economia enquanto prestador de serviços, aconteciam. Verificou-se a tendência, desde aos finais do século XX para a filosofia defendida por Savas de "Menos Estado - Melhor Estado" e "Melhor Estado - Melhor Sociedade". As teoria liberais de que os mercados são autorregulados através da concorrência, levando a uma economia mais eficiente, tem sido aceite na sociedades modernas, pelo que se procura entregar a prestação dos serviços aos privados, beneficiando da experiência e capacidade de gestão que estas possuem. Passa assim o estado a ter função de regulador e menos de prestador (Azevedo, 2009).

Muitos do serviços que as sociedade querem assegurar, os chamados serviços públicos, não satisfazem a razão económica de ser do setor privado. Quando assim acontece, os privados não têm incentivos para prosseguir ou entrar na prestação desses serviços. Estas lacunas - as chamadas "falhas do mercado" - cabe ao estado garantir. As PPP foram a forma encontrada para chamar os privados para esta esfera de serviços públicos, garantindo a acessibilidade económica, a universalidade, a igualdade e a continuidade . Através das PPP, dá-se a externalização dos serviços, anteriormente prestados pelo Estado, posicionando as PPP ente a prestação pública tradicional e às privatizações puras (Azevedo, 2009).

Com alguns países da Europa, assim como grande parte de outras economia modernas, a atravessarem graves problemas de ordem orçamental e com as crescentes restrições no que respeita ao controlo dos défices públicos, as PPP constituem uma forma alternativa de investimento público em infraestruturas necessárias, quer por deterioração de infraestruturas quer para responder aos novos avanços e necessidade tecnológicas que se tornam essenciais para que as economias permaneçam competitivas. A melhoria dos serviços públicos entra assim para o plano de vários governos, no sentido de se oferecer as populações, cada vez mais exigentes e com maiores expectativas, serviços com elevados padrões de qualidade (Azevedo, 2009).

Como referido, as PPP são uma forma alternativa de financiamento de infraestruturas públicas num quadro de maior rigor orçamental. Ainda assim, não fará sentido apontar esta como a principal razão de ser das PPP. Enquanto modelo de investimento, uma PPP não pode existir apenas em ciclos recessivos ou de contenção orçamental. Se o modelo cria valor e é comparativamente melhor que outros, então deve ser defendido o seu recurso, ou pelo menos equacionado, qualquer que seja o contexto económico em que se vive. Desta forma, o valor das PPP não pode ser suportada pelo argumento da contenção orçamental, apesar da sua origem poder ter acontecido devido a esse facto.

Outra das razões apontadas para o recurso às PPP é a partilha de riscos. De facto, as PPP permitem a transferência de determinados riscos da esfera pública para a esfera privada. No entanto, será esta transferência de riscos uma vantagem? Existe uma associação entre riscos e custo de financiamento. Cabral (2009) afirma que um dos argumentos contra as PPP em relação à contratação pública tradicional deve-se aos custos de financiamento que são superiores relativamente ao *Public Sector Comparator (PSC)*. Na verdade, segundo a tendência do mercado, os custos de financiamento soberano são mais baixos do que os do privado, assumindo-se um risco próximo da taxa de juro sem risco. No entanto, a transferência de risco do estado para o setor privado não deveria afetar o custo de financiamento do projeto, tal como é defendido na teorema de Miller-Modigliani¹⁰. No entanto, como defende Grimsey e Lewis (2004), o custo do projeto é diferente nestas duas soluções visto que, na contratação pública tradicional, o risco do projeto é camuflado pela capacidade do Estado em financiar-se à taxa de juro sem risco e que na solução de PPP este risco se torna visível. Para Kay (cit. in Cabral, 2009), “o risco de dívida, pública e privada, é mais influenciado pelo eventual risco de incumprimento do que pelas qualidade intrínsecas que o projeto pode apresentar. Na dívida privada, o risco de incumprimento existe; na dívida pública, ela é praticamente nula, porquanto o Estado poderá sempre aumentar os impostos para a suportar” (Cabral, 2009).

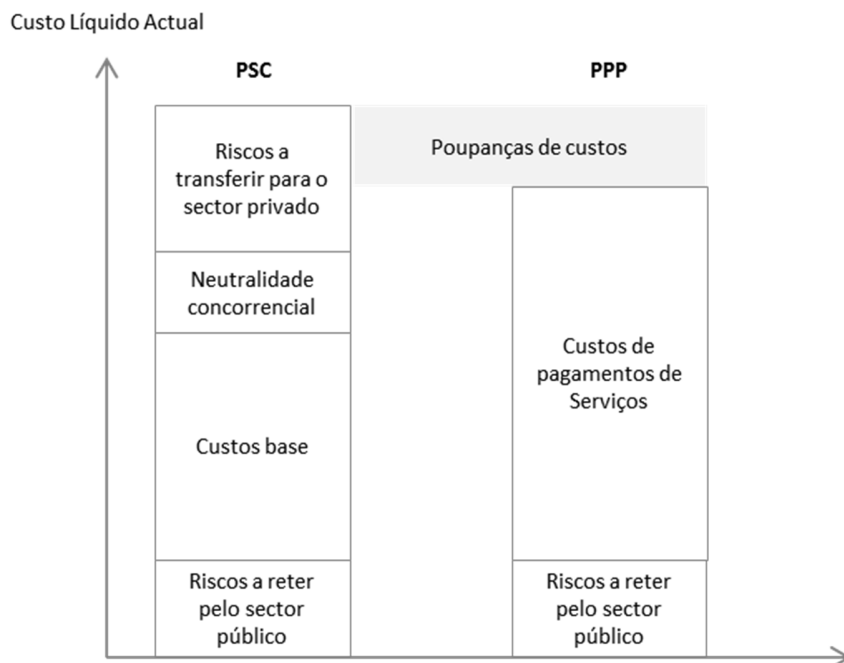
¹⁰ O teorema de Modigliani e Miller (M&M) afirma que num mercado perfeito e eficiente, o valor de uma empresa não é afetada pela sua estrutura de capital, ou seja, não importa se esta se financia recorrendo a dívida ou a capital acionista.

Apesar de podermos aceitar que o risco do projeto poderá ser de alguma forma assente no risco de incumprimento da entidade que se endivida, o que custa mais a aceitar, principalmente devido ao que hoje é possível constatar, é que os estados se consigam financiar sempre a uma taxa próxima da taxa de juro sem risco. Se é verdade que podem aumentar impostos, e em alguns casos emitir moeda, também é verdade que a capacidade para os fazer não é infinita e têm outras consequências que podem ser desastrosas para a sociedade. Um estado que já apresenta um elevado nível tributário poderá apenas aumentar impostos até um nível que os cidadão tenham capacidade para pagar e tendo sempre como possível consequência uma revolta social. Então, a transferência de riscos do setor público para o setor privado, *per si*, não é uma vantagem a favor das PPP. Elas devem ser adoptadas sempre que esteja demonstrado o *Value for Money (VfM)* em relação às alternativas de não fazer nada ou em relação ao *PSC*. Tal acontece quando o custo atual líquido da oferta do privado é menor que o Valor Atual Líquido (VAL) do custo de base do serviço. Neste cálculo do VfM, já se está a assumir ajuste relativos aos riscos que se transfere para o privado e os que se passa a assumir. É importante lembrar que o *VfM* relaciona-se apenas com o valor para o Estado, não interessando os riscos a que o privado está sujeito.

Ao prestar sozinho o serviço, o estado tem os custos de não estar a transferir os riscos para o privado, da neutralidade concorrencial e os custos base. Ao entrar numa PPP, o estado apenas tem de pagar uma remuneração pela atividade do privado. Se este custo for menor que o que teria que assumir, devidamente ajustado, então vale a pena desenvolver uma PPP (Cabral, 2009).

Gráfico 2

Public Setor Comparator vs Value for Money



Fonte: Grimsey e Lewis cit in Cabral, 2009 (adaptado)

A PPP são assim uma ferramenta fundamental para que os estados consigam, em condições de contenção orçamental, ter capacidade de realizar projetos, onde o financiamento inicial é assegurado pelo parceiro privado, mesmo para projetos que não gerem receitas diretas por parte dos utentes. O risco de financiamento é assim transferido, em parte ou na totalidade, para o privado, que vai recebendo uma remuneração que dependerá dos moldes do contracto. Com isto, o setor público esta a diferir os investimento inicial ao longo do tempo e de vários orçamentos. Há a substituição de despesas de investimento por despesas correntes. Mas se o estado apresenta uma situação orçamental desequilibrada, qual a razão para continuar a investir em grandes obras públicas e qual a razão porque tem de estar o estado envolvido nesses investimentos? Para lá de questões políticas, como refere Azevedo (2009), existe uma enorme pressão da sociedade para a melhoria contínua na qualidade de serviço prestado e as infraestruturas são uma mais-valia fundamental enquanto fator de crescimento económico, tornando o investimento regular em

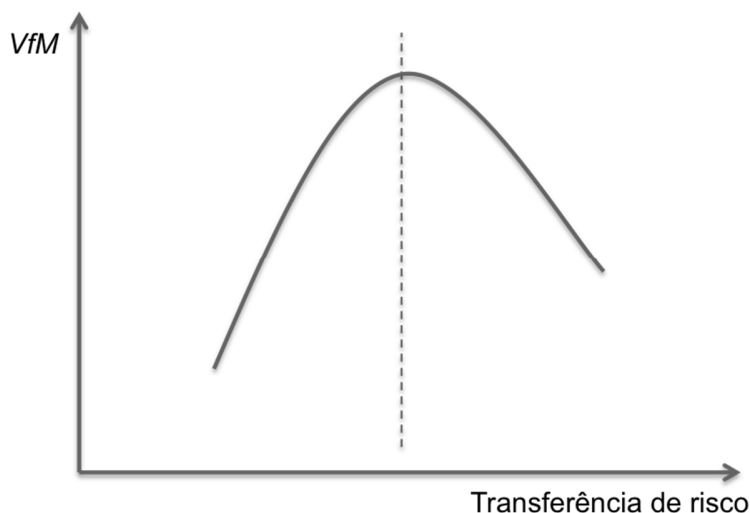
infraestruturas e equipamento público crucial para manter o nível de competitividade dos estados em níveis satisfatórios . Além disso, é clara a tentativa, nos países ocidentais, em diminuir o papel do estado na economia, principalmente enquanto prestador. Esta visão económica defende que a economia deve funcionar livremente, ficando para o estado o papel de regulador e de resolver os “problemas” causados pelas “falhas de mercado”.

Para perceber estas falhas é importante distinguir infraestruturas económicas de sociais, e dentro delas entre infraestruturas *soft* e *hard*. Segundo Grimsey e Lewis (cit in Cabral, 2009), existem as i) infraestruturas económicas *hard* (estradas, pontes, portos, aeroportos, energia, telecomunicações); ii) infraestruturas económicas *soft* (formação profissional, instituições financeiras, instalações de I&D); iii) infraestruturas sociais *hard* (hospitais, escolas, saneamento básico, prisões); iv) infraestruturas sociais *soft* (segurança social , serviços comunitários, agências ambientais). Segundo afirmam Grimsey e Lewis (cit. in Cabral, 2009), a relação das PPP com as infraestruturas públicas resulta da própria natureza pública das mesmas. Essa resulta do facto de as infraestruturas assegurarem serviços em rede que suportam no seu conjunto a atividade económica.

Por outro lado, frequentemente as infraestruturas asseguram bens coletivos, sendo que, mesmo que não possam ser pagas, não pode ser excluído do seu acesso. Neste caso, como diz Cabral (2009), o mercado é um espaço de provisão menos eficiente do que o estado. As infraestruturas podem dar lugar a monopólios naturais, nomeadamente quando as economias de escala obrigam à existência de apenas um prestador, pelo que a intervenção do estado é fundamental para que não existam comportamentos oportunistas. Existe ainda a problemática de determinadas infraestruturas poderem exigir investimentos elevados, apenas recuperáveis num prazo demasiado longo, de tal forma que se torne pouco apetecível para os privados entrarem sozinhos no projeto (Cabral, 2009).

Gráfico 3

Transferência de risco ótima



Fonte: Costa Cabral, 2009 (adaptado)

Contudo, as parcerias têm de garantir vantagens para o setor público, pelo que a esta só deve acontecer se, ex-ante, estiver garantida a boa utilização dos fundos públicos, ou seja, o VfM do projeto esteja garantido. Cabral (2009) aponta como vantagens das PPP, o *know-how* tecnológico, operativo e de gestão, as economias de escala, a eficiência e flexibilização de organização e os processos dos privados. Se é verdade que tal possa acontecer, e é de admitir que acontece na maioria dos casos, também é verdade que, por si só, não são garantia de vantagem. Tal só se transforma em vantagem caso proporcione um melhor VfM. Com isto quero dizer que essa eficiência que advém dos privados faz com que estes apresentem menores custos na prestação do serviço e tal se reflita numa capacidade em baixar a remuneração que o estado terá de pagar ao parceiro privado¹¹. A capacidade negocial do privado é tanto maior quanto maior a capacidade deste em baixar o custo para o estado, numa lógica de concurso público.

¹¹ Nos casos em que tal acontece. Em muitos casos, no modelo concessivo, o privado tem de pagar uma renda ao público, apesar de ser responsável pela construção e financiamento de infraestruturas. Este processo é frequente no setor portuário.

2.3. Modelos de Parcerias Publico-Privadas

A forma como são desenvolvidas as PPP, tendo em conta as características do contrato, podem ser classificados segundo modelos e tipologias, muitas vezes difíceis de ordenar, devido à complexidade e especificidades dos contratos. De facto, as formas de colaboração ente as duas esferas assume uma diversidade de estruturas possíveis no que diz respeito aos objetivos, funções, atividades e partilha de riscos.

Para a categorização das PPP é importante definir, com rigor, o que são, de facto, as PPP. Devem ser entendidas no seu sentido estrito e como uma forma de provisão que apresente uma séries de características. A União Europeia estabelece, através do seu Livro Verde¹², os seguintes as seguintes características para as PPP:

- a duração relativamente longa da relação, que implica a cooperação entre o parceiro do setor publico e o parceiro do setor privado sobre diferentes aspectos de um projeto a realizar;
- o modo de financiamento do projeto, assegurado em parte pelo setor 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 projeto (conceção, realização, aplicação, financiamento). O parceiro do setor público concentra-se essencialmente na definição dos objetivos a atingir em termos de interesse público, de qualidade dos serviços propostos, de política dos preços, e assegura o controlo do cumprimento destes objetivos;
- a distribuição dos riscos entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado, para o qual são transferidos os riscos habitualmente suportados pelo setor público.

¹² Comissão Europeia. 2004. *Livro verde sobre as parcerias Público-privadas eo direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*. Bruxelas.

Contudo, as PPP não implicam necessariamente que o parceiro do setor 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 respetivas das partes em causa para os avaliar, controlar e gerir.

Além disso, o mesmo documento distingue dois tipos de PPP: as PPP de tipo meramente contratual, onde a parceria se baseia em relações exclusivamente contratuais e que pode integrar o âmbito de aplicação das diretivas europeias sobre contratos públicos; e as PPP de tipo institucionalizado que implicam uma cooperação numa entidade distinta, podendo conduzir à criação de uma entidade ad hoc de participação conjunta ou ao controlo de uma entidade pública por um operador privado.

No que diz respeito ao financiamento, convém distinguir os projetos quanto à sua autossustentabilidade. Se um projeto é autossustentável, ou seja, a sua atividade comercial é geradora de receita através dos pagamentos feitos pelos utentes do serviço, quer seja sobre a forma de taxas, estruturas tarifária ou preços, nesse caso, não deve haver nenhuma remuneração por parte do parceiro público ao parceiro privado, a quem cabe, em última estância, a totalidade do financiamento e garantir a viabilidade financeira do projeto¹³. No polo oposto, encontramos projetos em que o público quer entrar pela necessidade de prestação do serviço público. Nesses casos, como os projetos não são autossustentáveis em termos puros, as parcerias representam uma aquisição de serviços por longo prazo do setor público ao setor privado. O parceiro público paga ao privado uma remuneração periódica e regular, sendo o serviço, tendencialmente gratuito¹⁴. Importante é ter a noção que podem acontecer parcerias que se situem meio caminho entre estes dois polos (Azevedo, 2009).

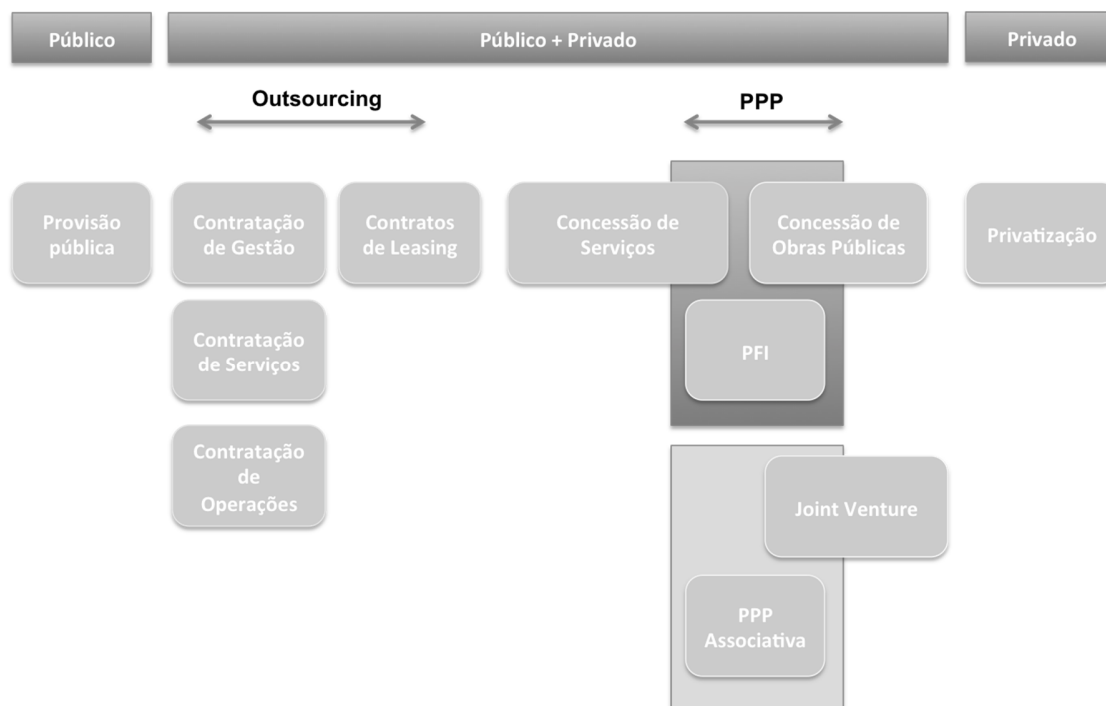
Em primeiro lugar, parece-me importante distinguir as formas de provisão que envolvem a construção de novas infraestruturas e as que recorrem a infraestruturas já existentes. O National Council For Public Private Partnerships, dos EUA, recorre a esta distinção para classificar as PPP, no entanto adopta uma abordagem mais larga do seu

¹³ Esta prática esta na base do modelo concessivo das PPP.

¹⁴ As PPP que surgem neste moldes enquadram-se no modelo PFI.

conceito, não exigindo a construção e financiamento de uma infraestrutura para classificar como PPP (Deloitte, 2006)¹⁵.

Gráfico 4
Modelos de provisão de serviços públicos



Dentro do primeiro sistema apresentado pela Comissão Europeia, nas PPP de tipo puramente contratual existem dois modelos: as Private Finance Initiative (PFI) e o Modelo Concessivo. No modelo PFI, o parceiro privado fica com a responsabilidade pela realização e gestão das infraestruturas para a Administração Pública. Por sua vez, o público executa pagamentos regulares ao privado, não havendo pagamentos ou qualquer tipo de encargos para os utentes. Os pagamentos podem ser fixos ou variáveis em função de determinado(s) elemento(s), que pode(m) passar pela frequência de utilização ou disponibilidade da obra ou serviços associados. Então, este modelo envolve uma fase de construção da infraestrutura seguida de uma fase operacional. Geralmente, o privado

¹⁵ Vd. capítulo 4.2, em Apêndices sobre as formas de provisão de serviços públicos.

aparece sob a forma de um *Special Purpose Vehicle (SPV)* com o único objetivo de realizar o projeto. Este SPV assume os riscos perante o público, no entanto pode transferir parte dos riscos para outras empresas, normalmente acionistas do SPV, através de subcontratos. No final, o SPV gere e entrega os serviços requeridos pelo setor público, de acordo com especificações estabelecidas e garante a sua qualidade (Cabral, 2009).

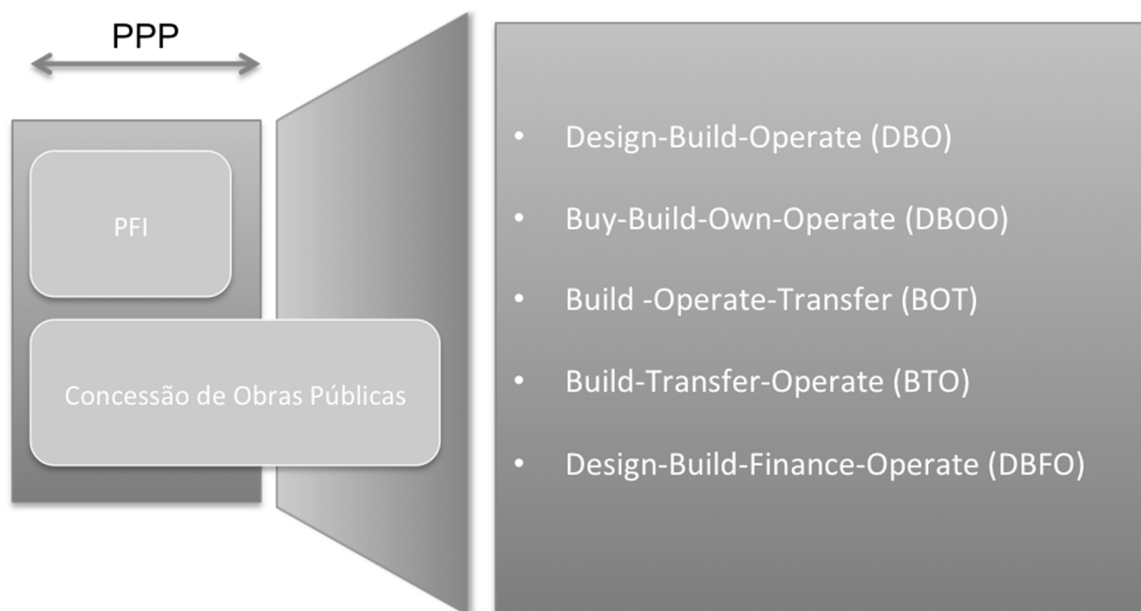
O modelo concessivo, caracteriza-se por haver uma relação direta entre o privado e o utente final. O parceiro privado substitui o setor público na provisão do serviço, havendo lugar, por parte dos utentes, ao pagamento de taxas pelo serviço prestado, podendo haver ou não subvenções por parte do Estado. Nestas concessões, há lugar à construção de grandes obras públicas, que são suportadas pelos próprios utentes durante o período da concessão. No final do contrato, a propriedade da infraestrutura reverte para o Estado. Podemos por isso dizer que este modelo apresenta como características o facto de ser, normalmente, de custo livre para o estado (pode haver lugar a subsídios), e o retorno da obra advém dos utentes, sendo o risco de procura transferido para o privado; a participação do privado fica limitada à garantia da boa concretização do projeto, que deve cumprir certos objetivos de performance previamente fixados pelo Estado (Cabral, 2009).

Dentro do segundo sistema de PPP apresentado pela Comissão, as do tipo institucionalizado, podemos encontrar as *Join Ventures* e PPP associativas. Aqui está sempre implicada a criação de uma entidade detida em conjunto pelo parceiro público e o parceiro privado, onde essa entidade é responsável por garantir a entrega da obra ou a prestação de um serviço em benefício da comunidade (Cabral, 2009).

As PPP, por sua vez, podem apresentar fórmulas de implementação diversas. Podemos assim encontrar, quer no modelo de PFI como no modelo de concessão, diferenças ao nível “inter”, mais óbvio, como “intra”. Na ilustração em baixo são apresentados alguns exemplos comuns de possíveis variações que as PPP podem ter, de acordo com os cinco componentes que integram um projeto: desenho, construção, operações e prestação do serviço público, manutenção e financiamento.

Gráfico 5

Tipologias de contratos PPP



Fonte: Costa Cabral, 2009 (adaptado)

A primeira componente de qualquer projeto de PPP, que envolve inevitavelmente a construção de uma infraestrutura, é o seu desenho. A responsabilidade por esta fase pode ser partilhada pelos parceiros, no entanto, habitualmente há um elevado grau de participação dos privados nesta componente e a sua execução fica sujeita às especificações de performance impostas pelo setor público, que limitam as opções. A etapa seguinte é a da construção. Esta componente envolve a construção física dos ativos num determinado tempo acordado, sendo normalmente a responsabilidade dada ao privado que pode subcontratar a atividade a outras empresas privadas. Concluídas as obras, entra-se na fase das operações onde acontece a prestação do serviço público pelo privado em substituição do setor público. As operações podem envolver diversas atividades, mais ou menos centrais. Estas atividades de suporte são, na maioria das vezes, subcontratadas a empresas especializadas nessa atividade. A componente de manutenção consiste no investimento para valorização dos ativos por forma a manter o nível de qualidade do serviço prestado. Pode

ainda haver lugar a investimentos de capital no sentido de haver melhorias na competitividade do serviço que podem envolver o aumento da infraestrutura ou investimentos em novas tecnologias. O financiamento, que pode ser repartido pelas duas esferas, inclui financiamento de custos de capital da construção e manutenção dos ativos como necessidades de capital circulante.

A escolha do responsável perante cada um destes componentes está também relacionada com a estrutura de riscos do projeto. Que riscos são transferidos do público para o privado e de que forma são partilhados deve acontecer por forma a serem suportados por quem tem maior capacidade para os suportar e, dessa forma, maximizar o valor para o setor público. É da escolha do grau de participação e das componentes pela qual o privado é responsável que se chega às fórmulas de implementação que estão representadas na ilustração anterior. No primeiro exemplo, Design-Build-Operate (DBO), o privado desenha, constrói e presta o serviço em nome do setor público. Aqui a propriedade das infraestruturas é do estado que concede o direito de usufruto ao privado sob determinadas condições previstas em contrato. No esquema Buy-Build-Own-Operate (BBOO), o setor privado compra ao público uma dada infraestrutura existente, ficando responsável pela sua manutenção, seja renovação, modernização, expansão e garante a sua exploração sem haver obrigatoriedade de devolução da propriedade ao estado. O esquema Build-Operate-Transfer (BOT) consiste na construção por parte do privado de uma dada infraestrutura e na sua operação. Acabando o contrato, a infraestrutura passa para as mãos do estado ou o setor público procede ao arrendamento da infraestrutura ao privado. O Build-Transfer-Operate (BTO) difere deste último na medida em que a propriedade do ativo é transferida para o público após a sua construção. Posteriormente, o estado pode arrendá-la ao privado que a opera numa lógica de *franchise*. Por último, a fórmula Design-Build-Finance-Operate (DBFO) consiste no desenho, construção e operação da infraestrutura, permanecendo a propriedade da infraestrutura sempre nas mãos do setor público (Cabral, 2009).

Existe ainda uma enorme controvérsia em torno destes temas, existindo inúmeras propostas para se proceder à classificação e agrupamento em modelos das diversas alternativas para contratos de PPP. Apesar da credibilidade de muitos deles, parece haver ainda muita falta de clareza nas classificações. Os modelos apresentam diferenças

determinantes em relação ao grau e tipo de investimento, mais investimento público ou mais investimento privado, e em relação à alocação dos riscos, propriedade dos ativos, obrigações e duração dos contratos.

3. AS PPP NO SETOR PORTUÁRIO

3.1. Especificidades do setor portuário

Em torno dos portos desenvolvem-se *clusters* industriais e tecnológicos importantes para o desenvolvimento nacional, regional ou local (Fonseca, 2009) e, por esse motivo, são uma fonte de emprego diversa. É por isso importante para alguns governos manter essa participação por forma poderem desenvolver e controlar a sua estratégia nacional ou local. Os próprios portos são locais onde se desenvolve uma diversa gama de atividades. Estão envolvidas as indústrias petrolífera e energética, pescas, transporte marítimo de mercadorias e matérias primas, ligação com transporte terrestre, navegação de recreio, atividades náuticas, proteção e desenvolvimento das costas (Verhoeven, 2011).

Segundo o Banco Mundial, “*government intervention in markets of port services is related to the unique economic characteristics of seaports, some of which tend to make them natural monopolies*” (cit. in Fonseca, 2009). De facto, as infraestruturas básicas necessárias a um porto envolvem investimentos de capital avultados. A construção de diques, quebra-mar, cais e o aprofundamento de canais de navegação “*creates large capital operating losses and foregone investment opportunities as a result of underused capacity during the earlier phases of a project’s life cycle*” (World Bank cit. in Fonseca, 2009). Além disso, a amortização destes investimentos é prolongada pelo que afasta o interesse dos investidores privados. Por outro lado, estes investimentos podem levar ao surgimento de monopólios naturais pelo que pode haver lugar a uma necessária participação do estado. Para além das infraestruturas diretamente ligadas à prestação dos diferentes serviços, os portos necessitam de infraestruturas de suporte para que a rede portuária possa funcionar. Se é fácil associar ou imputar custos ao utilizador pela prestação de serviços principais, o mesmo não se passa com as atividades de suporte¹⁶ pelo que existe uma barreira à entrada de privados neste campo (Fonseca, 2009).

¹⁶ São exemplo disso atividades ligadas à proteção ambiental e segurança. Existe o desejo de manter os serviços marítimos no setor público ou transferi-los a um único operador de boa reputação. O nível de

Por outro lado, grande parte das infraestruturas portuárias são infraestruturas económicas *hard* onde existe espaço para a comercialização e para o princípio do utilizador- pagador. Por este motivo, o modelo concessivo de PPP é o que está presente no setor, imputando os custos para o utilizador. Tal prática deve-se ao facto da atividade portuária, nomeadamente no que respeita aos terminais, ser autossustentável. O estado pode ter interesse em entregar aos privados porque deixa de assumir riscos operacionais e financeiros.

3.2. Governo dos portos europeus

Este capítulo tem como objetivo apresentar o quadro institucional da atividade portuária europeia. Para isso, grande parte da informação apresentada foi recolhida de um inquérito realizado por Patrick Verhoeven para o *European Sea Ports Organization (ESPO)* com o tema *European Port Governance - Report of an enquiry into the current governance of European seaports*¹⁷.

especialização encontrados nos portos não é replicado em outros modos de transporte, e é uma das razões pelas quais os portos entraram em PPP em relação aos terminais em vez de o fazerem no porto como um todo (Verhoeven, 2011).

¹⁷ O relatório basea-se numa pesquisa elaborada via *web* dirigida directamente às autoridades portuárias. Cerca de 116 autoridades portuárias dos 26 países representados na ESPO responderam. O volume de carga total movimentado por estes portos, em 2008, ascende a 2.770.803.000 toneladas, o que representa 66,2% do volume de carga movimentada pela população total dos portos europeus nessa ano. Ao longo do relatório, os resultados foram apresentados para a amostra geral das autoridades portuárias que responderam, e são apresentados de forma diferenciada, de acordo com a região e tamanho. A diferenciação regional é baseada numa tipologia *geo-governance* e a diferenciação de tamanho é baseada no volume total anual de bens movimentados pelos portos representados..

O panorama da gestão portuária¹⁸ tem vindo a alterar-se nas últimas duas décadas. Os portos, anteriormente geridos por entidades públicas, estão a tornar-se entidades autónomas cada vez mais inseridas no mercado concorrencial, sem interferência dos governos centrais e maior influência privada. Estas mudanças seguem a crença de que “*an enterprise based economy would allow for greater flexibility and efficiency in the market and a better response to consumer demands*” (Notteboom e Winkelmanns cit. in Verhoeven, 2010). Apesar das vantagens já apontadas para uma entrada de privados na prestação de serviços públicos, há quem argumente que a entrada dos privados leva a um inevitável e negligente desinvestimento em serviços e equipamentos menos rentáveis economicamente, apesar da importância que podem ter de ordem social ou ambiental. Os dados demonstram que as áreas que são comumente privatizadas são a movimentação de cargas e o armazenamento, áreas comercialmente mais viáveis. Este facto leva à problemática da privatização dos lucros e socialização da despesa. Na verdade, o objetivo das PPP nos portos¹⁹ não é constituírem uma forma de privatização *per si*. Na maioria dos casos a propriedade dos ativos não é transferida para a esfera privada, como acontece em grande parte dos portos no Reino Unido. Esse modelo permanece uma exceção, sendo que a propriedade e estrutura portuária permanece quase sempre na mão do estado, num contexto de mercado, com autonomia de gestão e contabilística. A maioria das atividades portuárias são desenvolvidas por privados através de contrato de concessão celebrados com o público.

No seu relatório, Verhoeven identifica cinco grupos regionais, como mostra a Caixa de texto 1, que se baseiam nas costas marítimas do continente (Báltico, Mar do Norte, Atlântico, Mediterrâneo, Mar Negro).

¹⁸ Vd. capítulo 4.3 em Apêndices onde é desenvolvido o tema do papel das autoridades portuárias na atualidade.

¹⁹ Nomeadamente em Portugal.

Caixa de texto 1

Classificação em grupos regionais

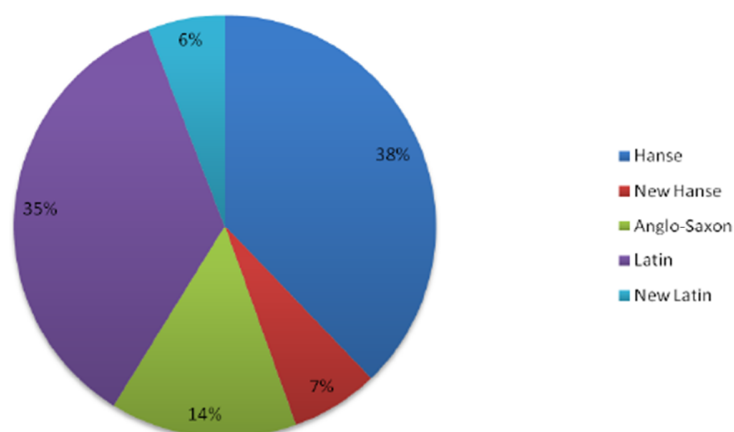
- *Hanse*: as autoridades portuárias da Islândia, Noruega, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Alemanha, Holanda e Bélgica;
- Nova *Hanse*: as autoridades portuárias da Estónia, Letónia, Lituânia e Polónia;
- Anglo-saxónica: as autoridades portuárias a partir do Reino Unido e da Irlanda;
- Latina: as autoridades portuárias da França, Portugal, Espanha, Malta, Itália, Grécia, Chipre e Israel;
- Nova Latina: as autoridades portuárias da Eslovénia, Croácia, Bulgária e Roménia;

Fonte: Verhoeven, 2011

O Gráfico 6 mostra a distribuição das autoridades portuárias por grupo regional. Verifica-se que a maioria das autoridades portuárias se encontram na região *Hanse* ou Latina. Em terceiro lugar vem a região Anglo-saxónica. As duas "novas" regiões apresentam um número relativamente pequeno de autoridades portuárias²⁰.

²⁰ Verhoeven utiliza outros tipos de classificação para as autoridades portuárias. Um exemplo disse, é a classificação em tamanho, segundo o volume de carga movimentada. Vd Tabela 9 em Apêndices.

Gráfico 6
Diferenciação dos portos por regiões



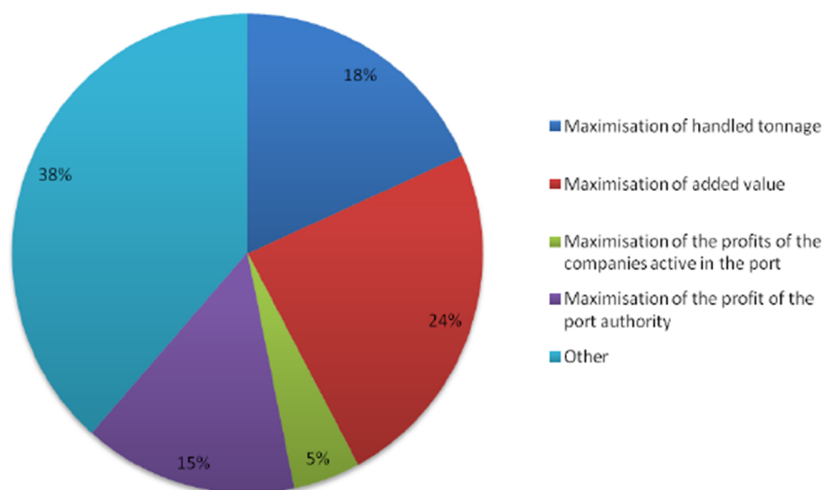
Fonte: Verhoeven, 2011

A maioria das autoridades portuárias têm objetivos formalizados, mas verifica-se uma grande diversidade, quer entre os económicos como entre os não-económicos. A maximização da tonelagem movimentada, a maximização do valor acrescentado e a maximização do lucro da autoridade portuária destacam-se como os mais importantes, no que aos económicos diz respeito. O primeiro é mais comum para as autoridades portuárias das regiões “novas”, enquanto os relacionados com a mais-valia ocorrem mais na região *Hanse* e Latina. A maximização do lucro é mais comum para as autoridades portuárias na região Anglo-saxónica²¹.

²¹ Cerca de 81,1% das autoridades portuárias afirmaram que têm objetivos formais gerais, isto é, objetivos gerais que são formalmente estabelecidas num ato legislativo, empresarial ou organizacional, estatutos ou qualquer outro documento oficial. Quando perguntado especificamente sobre os objetivos económicos da autoridade portuária, quase todos os inquiridos (93,2%) afirmaram que têm esses objetivos, mas a diversidade permanece elevada. A maximização do valor acrescentado e maximização da tonelagem de tratados destacam-se como os objetivos mais citados, seguidos pela maximização do lucro da autoridade portuária. A maximização dos lucros das empresas que operam no porto dificilmente aparece como um objetivo (Verhoeven, 2011).

Gráfico 7

Objetivos económicos das autoridades portuárias



Fonte: Verhoeven, 2011

Perceber os objetivos das autoridades portuárias é de enorme importância. Estes influenciam, e são ao mesmo tempo influenciados, pelo seu perfil funcional e modo de governo dos portos. Como indica Verhoeven (2010), a diferenciação regional mostra que a maximização da tonelagem movimentada é relativamente mais elevada para as autoridades portuárias nas “novas” regiões, ao passo que a maximização do valor acrescentado é mais proeminente para as autoridades portuárias *Hanse* e Latina. A região Anglo-saxónica é a única onde a maximização do lucro da autoridade portuária se destaca como o principal objetivo económico.

No que diz respeito às funções das autoridades portuárias, estas podem ser quatro: proprietário, regulador, operador e gestor da comunidade. Para além destas funções, os portos podem ser classificados como globais, se atuam à escala global, regionais ou locais²². Tendo em conta estas funções e outras características, é possível definir os vários modelos de gestão portuária.

²² Vd. Tabela 10 em Anexos.

Tabela 4

Objetivos por regiões

	All	Hanse	New Hanse	Anglo-Saxon	Latin	New Latin	Small	Medium	Large
Max. tonnage	18.3%	11.6%	62.5%	13.3%	13.9%	42.9%	11.5%	25.5%	20.0%
Max. added value	23.9%	30.2%	12.5%	13.3%	25.0%	14.3%	25.0%	23.4%	20.0%
Max. profit comp.	4.6%	7.0%	12.5%	0.0%	2.8%	0.0%	3.8%	6.4%	0.0%
Max. profit PA	14.7%	9.3%	12.5%	46.7%	11.1%	0.0%	19.2%	10.6%	10.0%
Other	38.5%	41.9%	0.0%	26.7%	47.2%	42.9%	40.4%	34.0%	50.0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Verhoeven, 2011

3.2.1. Modelos de Gestão Portuária

A abertura dos portos à iniciativa privada surge como uma forma de diminuição dos encargos públicos associados à gestão das infraestruturas portuárias, num cenário de cada vez maior restrição dos orçamentos públicos. Contudo, a natureza dos serviços portuários, nomeadamente as características de serviço público gerador de externalidades positivas, bem como a natureza do investimento no setor portuário, caracterizado por longos períodos de amortização, elevados custos de capital e significativa exposição a riscos sistémicos, impede a saída total do setor público, conduzindo à criação de parcerias entre as entidades públicas e o setor privado numa partilha do esforço de investimento necessário (Fonseca, 2009).

“Various factors explain the increased recourse to PPPs. In view of the budget constraints confronting Member States, it meets a need for private funding for the public sector. Another explanation is the desire to benefit more in public life from the know-how and working methods of the private sector. The

development of the PPP is also part of the more general change in the role of the State in the economy, moving from a role of direct operator to one of organizer, regulator and controller” (COM (2004) 327 cit. in Fonseca, 2009).

Existe a tendência mundial para a “privatização” do setor portuário, sendo que o maior envolvimento do setor privado na atividade portuária não acontece através de uma privatização total (Peters cit. Fonseca, 2009). Deve salientar-se que a celebração de PPP não constitui uma forma de privatização, entendida como o modelo do porto privado, onde a propriedade do terreno, o planejamento, o desenvolvimento e a gestão da atividade portuária são transferidos para a esfera privada. Este modelo permanece uma exceção e não é a opção para a maioria dos portos. Com efeito, a maioria das participações privadas toma a forma de uma “comercialização”, onde o governo mantém o controle e a posse da estrutura portuária, mas num contexto de mercado, com autonomia de gestão e contabilística. As atividades que são desenvolvidas por privados acontecem através de contratos de gestão, contratos de prestação de serviços, contratos de leasing e concessões, celebrados com a entidade pública gestora do porto (Fonseca, 2009).

O Banco Mundial propõe quatro modelos de governo que tentam representar a maioria dos formatos existentes nos diferentes portos. Estes modelos diferem relativamente a responsabilidades como a prestação de serviços, a propriedade da infraestrutura (incluindo os terrenos do porto) e a propriedade da superestrutura e equipamento. Os modelos de administração portuária propostos são o *service port*, o *tool port*, o *landlord port* e o *private port*.

Service Ports incidem principalmente sobre a realização dos interesses públicos. Os *landlord ports* têm um caráter misto e como objetivo estabelecer um equilíbrio entre os interesses públicos (autoridade portuária) e privados (indústria portuária). Portos totalmente privatizados procuram focar nos interesses dos acionistas (World Bank, 2007).

O modelo designado de *service port* é predominantemente um modelo de gestão pública em que a autoridade portuária é proprietária de todos os bens e todas as funções

portuárias de prestação, regulação e promoção, verificando-se geralmente a ausência de envolvimento privado nas atividades do porto (Fonseca, 2009). Sobre este modelo, o Banco Mundial refere que “*the port authority offers the complete range of services required for the functioning of the seaport system. The port owns, maintains, and operates every available asset (fixed and mobile), and cargo handling activities are executed by labour employed directly by the port authority*” (World Bank, 2007).

O modelo *tool port* é caracterizado por uma divisão de responsabilidades operacionais. A autoridade portuária “*owns, develops, and maintains the port infrastructure and superstructure, including cargo handling equipment such as quay cranes, forklift trucks*” (World Bank, 2007). A operação do equipamento propriedade da autoridade portuária é geralmente executada por pessoal próprio, sendo as outras operações executadas por empresas privadas de estiva contratadas e licenciadas pela autoridade portuária (Fonseca, 2007).

Ao modelo *landlord port* corresponde uma mistura entre competências públicas e privadas. Neste modelo, a autoridade portuária mantém a posse do porto e atua como organismo regulador, enquanto que a infraestrutura é concessionada a operadores privados. As responsabilidades da autoridade portuária incluem o desenvolvimento a longo prazo do porto e a manutenção de todas as infraestruturas básicas, como canais de acesso, bacias de rotação e molhes. As empresas privadas são responsáveis pela exploração da área que lhe é conferida bem como dos equipamentos aí instalados. Este modelo permite uma melhor identificação das responsabilidades mas também requer maior coordenação da estratégia comercial do porto (World Bank cit. in Fonseca, 2009). Este modelo é o mais popular em portos de média ou grande dimensão (Fonseca, 2009).

Finalmente, existem os *private ports* onde o governo não tem qualquer influência na atividade portuária. O território do porto é propriedade privada sendo todas as atividades de operação e regulação executadas por empresas privadas (World Bank, 2007).

Uma série de fatores influenciam o modo como os portos são organizados, estruturados e geridos. A estrutura socioeconómica de um país (economia de mercado, fronteiras abertas), acontecimentos históricos (por exemplo, a estrutura colonial anterior), a localização do porto (zona urbana ou em regiões isoladas) e o tipo de cargas movimentadas

são alguns exemplos. Os chamados *service ports* são típicos de países em vias de desenvolvimento, onde as estruturas privadas ainda não são suficientemente maduras para abraçar este tipo de projetos. Contudo, grande parte desses casos encontra-se em fase de transição para o modelo de *landlord port*. Na Europa podem existir alguns casos, no entanto, tal acontece apenas em portos de pequena dimensão onde a estrutura não é muito complexa (World Bank, 2007). No que diz respeito aos *tool ports*, este é o modelo típico francês, apesar de nos terminais mais recentes haver investimento feito por operadores privados. O modelo mais comumente utilizado e que parece ser a tendência nos tempos mais próximos é o de *landlord port*. Este é o modelo que encontramos em países europeus como Portugal, Espanha, Alemanha e Países Baixos. Existem poucos casos de *private ports*, no entanto, tanto o Reino Unido como a Nova Zelândia optam por este modelo em gestão para grande parte dos seus portos (World Bank, 2007).

3.2.2. Propriedade dos ativos portuários²³

A grande maioria das autoridades portuárias são de propriedade pública. O padrão de propriedade confirma as tradições hanseática e latina de influência do governo, quer municipal como central. As autoridades portuárias nos países anglo-saxónicos são propriedade do estado (Irlanda), municipais ou privados (Reino Unido). Olhando para as reformas em curso, a situação da propriedade das autoridades portuárias permanece bastante estável, com pequenas alterações em alguns países. Na região anglo-saxónica, a privatização total das autoridades portuárias está, contudo, ainda em curso. O mesmo acontece nos portos latinos, “novos” latinos e região da “nova” *Hanse* mas apenas no que diz respeito à privatização dos serviços operacionais.

²³ Este subcapítulo foi todo elaborado segundo informação presente no relatório *European Port Governance - Report of an enquiry into the current governance of European seaports*.

Tabela 5

Propriedade dos portos por regiões

	All	Hanse	New Hanse	Anglo-Saxon	Latin	New Latin	Small	Medium	Large
State	39.6%	6.4%	71.3%	35.3%	64.4%	87.3%	28.9%	51.7%	43.3%
Region	3.5%	2.4%	0.0%	0.0%	7.9%	0.0%	5.3%	2.1%	0.0%
Province	2.5%	4.3%	0.0%	0.0%	2.6%	0.0%	3.7%	1.6%	0.0%
Municipality	34.8%	82.7%	12.8%	11.8%	0.0%	3.3%	48.8%	15.2%	46.7%
Private (industry)	0.6%	1.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	0.0%	0.0%
Private (logistics)	0.9%	2.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%	0.0%	0.0%
Private (financial)	1.6%	0.0%	0.0%	8.8%	0.7%	0.0%	0.9%	0.6%	10.0%
Other	16.4%	0.0%	15.9%	44.1%	24.3%	9.4%	9.6%	28.1%	0.0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Verhoeven, 2011

A função de proprietário pode ser considerada como a principal função das autoridades portuárias contemporâneas. Ela está sujeita a diferentes formas de pressão, tais como, pressão competitiva para investir em infraestruturas, pressão financeira para fazer esses investimentos e a concorrência na utilização da “terra”. Esta é, de facto, um elemento crucial neste domínio, mas apenas cerca de metade das autoridades portuárias são na verdade donos da terra que gerem. Autoridades portuárias em geral não são capazes de vender terrenos portuários, a não ser com algumas restrições. A função de proprietário, portanto, traduz-se essencialmente na capacidade de contratar terrenos a terceiros, e apresenta-se como o instrumento de governo mais importante que eles têm à sua disposição.

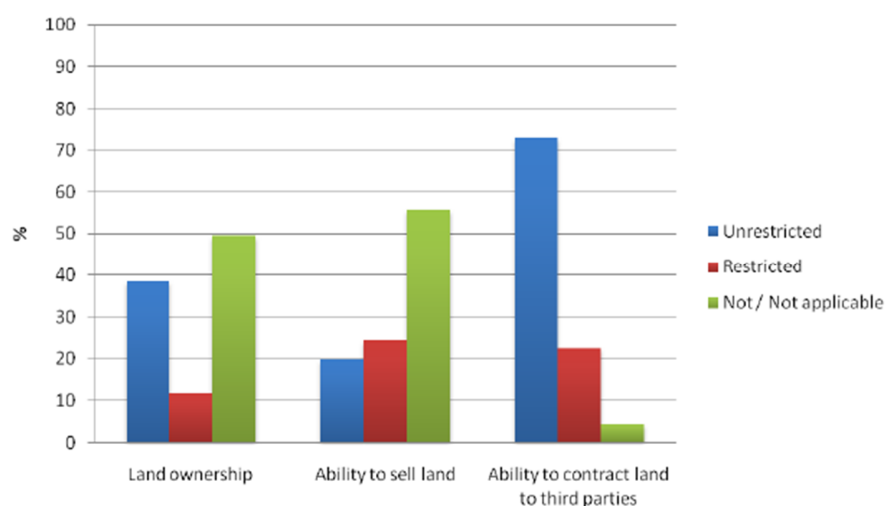
A maioria das autoridades portuárias utilizam procedimentos de seleção pública para selecionar prestadores de serviços, embora esta seja muitas vezes condicionada, por exemplo, só para terrenos que são de interesse estratégico. Procedimentos de seleção pública geralmente surgem na forma de concursos públicos em que todos os detalhes contratuais relevantes são especificados com antecedência²⁴. Desta forma, as autoridades

²⁴ O Livro Verde sobre as parcerias público-privadas emitido pela Comissão Europeia, já referenciado neste trabalho, aborda esta temática, referindo no ponto 14 que “Não obstante, vários representantes dos meios interessados consideram que as regras comunitárias aplicáveis à selecção das empresas que irão cooperar com as autoridades públicas no âmbito de uma PPP, bem como o seu alcance

portuárias são capazes de traduzir os seus objetivos. Garante de rendimento e cláusulas de desempenho ambiental apresentam-se como as duas cláusulas de contrato mais frequente. As autoridades portuárias estão geralmente livres para definir a duração e determinar cláusulas contratuais, ainda que existam mais restrições em algumas regiões do que outras. De modo geral, as autoridades portuárias da região hanseática e anglo-saxónica beneficiam de mais autonomia no que respeita à propriedade da terra e a contratação de terrenos.

Gráfico 8

Propriedade dos terrenos e restrições associadas



Fonte: Verhoeven, 2011

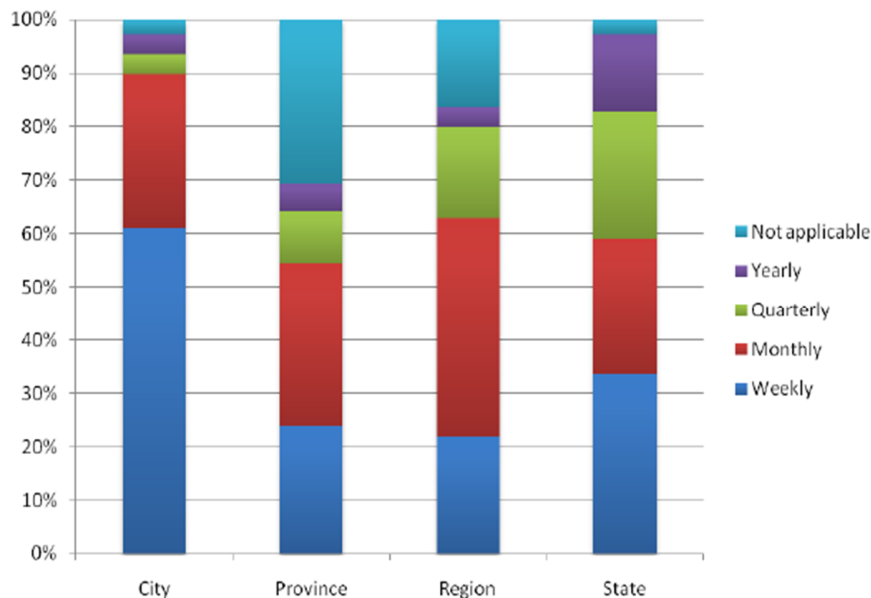
O estudo mostra que a influência política varia entre as regiões, mas está presente em toda parte, exceto na região anglo-saxónica²⁵. Influência política é especialmente visível através da nomeação de executivos de topo e à composição dos órgãos de supervisão.

sobre as relações contratuais que regulam a execução da parceria, não são suficientemente claras e que há falta de homogeneidade entre os diferentes Estados-Membros. Esta situação implicaria, para os operadores comunitários, incertezas susceptíveis de constituir um real obstáculo à criação ou ao êxito das PPP, em detrimento do financiamento de importantes infra-estruturas e do desenvolvimento de serviços públicos de qualidade”. As práticas de concurso público devem ser realizadas de tal foma que fique garantido o cumprimento das regras e dos princípios do Tratado, nomeadamente em matéria de liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços (artigos 43.º e 49.º do Tratado CE).

²⁵ Vd. Tabela 8 em Apêndices que apresenta, por região, a frequência de contactos com os diversos governos.

Gráfico 9

Frequência de contactos com o governo



Fonte: Verhoeven, 2011

3.2.3. Operação dos ativos portuários²⁶

A função de operador cobre a prestação de serviços portuários, que podem ser agrupadas da seguinte forma: a transferência física de mercadorias e passageiros entre o mar e a terra, incluindo serviços de transporte, serviços técnico-náuticos (pilotagem, reboque e amarração) e outros. A maior mudança foram os processos de privatização que passaram os serviços de movimentação de carga para as mãos de operadores privados, atuando a autoridade portuária apenas como prestador de serviços de último recurso ou oferecendo serviços especializados. A natureza de interesse económico geral de serviços técnico-náuticos explica porque estes podem ser prestados pelas autoridades portuárias.

²⁶ Este subcapítulo foi todo elaborado segundo informação presente no relatório *European Port Governance - Report of an enquiry into the current governance of European seaports*.

Serviços auxiliares existem em benefício da comunidade do porto, como a manipulação de resíduos, fornecimento de energia para os navios, entre outros²⁷.

O estudo indica que entidades estão a fornecer os vários tipos de serviços operacionais nos portos. Mostra que as autoridades portuárias envolvem-se maioritariamente na prestação de serviços auxiliares que beneficiam a comunidade do porto, tal como é a dragagem (dentro da zona portuária). Carga e movimentação de passageiros, transporte e, em menor escala, serviços técnico-náuticos são fornecidos principalmente por operadores privados, enquanto o governo desempenha um papel relativamente importante na prestação de pilotagem, dragagem (fora da zona portuária) e, em menor grau, operações ferroviárias²⁸.

3.2.4. Financiamento e investimento portuário²⁹

Se o facto de os governos nacionais financiarem a infraestrutura portuária básica depende de políticas económicas do governo e se os portos são considerados parte da infraestrutura de transporte geral do país, então os investimentos neles podem ser considerados promoção do interesse nacional. A pesquisa mostra que em 63% dos principais portos de contentores, o setor público (governo nacional ou outra autoridade pública) foi responsável pela criação e manutenção da infraestrutura portuária básica. Em alguns países, o financiamento da infraestrutura básica é considerada uma tarefa pública (por exemplo, em França, Itália e Croácia), porque esta parte da infraestrutura pertence ao domínio público, que é protegida por lei. Os portos exigem infraestrutura por forma a serem capazes de competir com êxito. Até recentemente, as autoridades portuárias basearam-se principalmente em contribuições e subvenções dos governos nacionais para construção ou melhorar a infraestrutura portuária básica. Tais contribuições são geralmente

²⁷ Vd. Gráfico 12 em Anexos.

²⁸ Vd. Gráfico 13 em Anexos.

²⁹ Este subcapítulo foi todo elaborado segundo informação presente no relatório *European Port Governance - Report of an enquiry into the current governance of European seaports*.

limitadas porque os governos não são responsabilizados pelo sucesso ou fracasso de suas decisões de investimento.

3.3. Parcerias Público-Privadas no setor portuário

Por vezes o governo estabelece um contratos de gestão com operadores do setor privado. O operador compromete-se a empregar o pessoal do porto existente e fornecer serviço adequado e eficiente para todos os clientes. Esta exigência de retenção de pessoal existente, muitas vezes, surge como a principal razão para o fracasso dos contratos de gestão que não permite aos operadores serem sustentáveis num mercado competitivo. Estes tipos de contractos são normalmente celebrados por um período determinado, geralmente entre três e cinco anos. Após o termo do período de contrato, ele pode ser renovado ou concedido a outra parte. Um contrato de gestão também pode ser usado como um trampolim para a concessão de um benefício mais amplo. É importante referir que, num contrato de gestão, o governo ou ministério tem o direito de impor sanções financeiras ou rescindir o contrato no caso de o operador privado não atender aos níveis mínimos de eficiência, desempenho financeiro, ou de transferência (World Bank, 2007).

Os governos estão ainda bastante envolvidos na gestão portuária, principalmente através das autoridades portuárias públicas. Ao mesmo tempo, o papel da iniciativa privada no setor continua a crescer. *Service ports* e *tool ports* irão gradualmente desaparecer e ser transformados em *landlord ports* ou, em alguns casos, portos totalmente privatizadas. Para os *landlord ports*, o setor público irá manter a propriedade dos ativos (especialmente a terra), mas vai transferir uma parte importante dos riscos financeiros e operacionais para o setor privado. Os governos atuam principalmente como reguladores e proprietários da terra, enquanto as empresas privadas assumem a responsabilidade das operações portuárias.

As concessões são amplamente utilizadas no setor portuário. A concessão portuária é um contrato no qual um governo transfere direitos de exploração a uma empresa privada. O contrato pode incluir a reabilitação ou construção de infraestrutura por parte de um concessionário. Essas características distinguem concessões de contratos de gestão numa

extremidade, de concessões de obras públicas e concessões de serviço na outra. Existem duas formas principais de concessão utilizadas nos portos: contratos de leasing, onde um operador celebra um contrato de longo prazo sobre um terreno portuário e, geralmente, é responsável pela superestrutura e equipamentos e contratos de concessão, onde o operador cobre os custos de investimento e assume todos os riscos comerciais (World Bank, 2007).

Contratos de concessão são muitas vezes desenvolvidos como parte de um esquema de BOT e representam acordos específicos entre uma autoridade portuária e uma entidade de propósito específico, SPV, criada pelo concessionário para a realização da construção e operação de um projeto de desenvolvimento do porto. A propriedade final dos bens é retida pelo governo nacional ou local, ou pela autoridade portuária. A autoridade portuária pode (dependendo de restrições legais) possuir um interesse financeiro no SPV criada pelo concessionário. Se uma autoridade portuária tem uma participação no SPV, então o papel da autoridade portuária muda dramaticamente. Ao investir capital de risco, a autoridade portuária torna-se diretamente envolvidas nas operações do porto. Às vezes, essa situação é proibida por lei devido a problemas de conflito de interesses que podem surgir entre os papéis de autoridade portuária como investidor e como o regulador (World Bank, 2007).

3.3.1. Investimento

O papel crescente da iniciativa privada no setor portuário exerce influência direta tanto na gestão das operações do porto, como na forma como os projetos são financiados. O setor privado tem-se interessado em financiar a construção de terminais inteiros, incluindo paredes do cais, recuperação do solo, dragagem, superestrutura e equipamentos. Isto deu origem a uma grande variedade de esquemas de financiamento e gestão, tais como BOT , BOOT e BOO. Cada um é projetado para mobilizar capital privado, equilibrando interesses de ambas as partes (World Bank, 2007).

Por vezes, a participação privada começa sem que as necessidades estejam definidas contratualmente, no entanto existem casos onde os investimentos são obrigatórios e bem definidos. Os investimentos obrigatórios são mais comuns em países que têm problemas de

corrupção (Farrell, 2010). Segundo Farrell, a experiência tem mostrado que os programas de investimento obrigatório que duram mais de cinco anos são rapidamente ultrapassados por mudanças tecnológicas e de mercado. A menos que haja renegociação dos investimentos, os custos podem ser mais elevados do que deveriam ser. Estes foram, por isso, em grande parte substituídos por programas de investimento indicativo, que podem ser modificados por mútuo acordo. Isso cria uma atmosfera de menor confronto entre os parceiros PPP, incentiva a inovação, e garante que a maioria dos investimentos são comercialmente justificados. Há grandes variações entre PPPs nos montantes totais de investimento necessário, mesmo para os terminais de tamanhos e tipos semelhantes, e na divisão da responsabilidade por este investimento entre o público e os parceiros privados (Farrell, 2010).

Os resultados da pesquisa mostram que, na maioria dos casos, a autoridade portuária tem um papel muito importante no que respeita à responsabilidade financeira para o investimento de capital, administração, operação e manutenção dos ativos que constituem um porto. Tendo em conta as diferenças regionais e de tamanho, a maioria das autoridades portuárias têm a responsabilidade financeira do acesso marítimo (pelo menos em parte), do terminal de infraestruturas e infraestrutura de transportes na zona portuária. O setor privado assume a responsabilidade financeira pela superestrutura, que é novamente um indicador de que a maioria dos portos europeus converge para o modelo *landlord port*. O governo tem na maioria dos casos, a principal responsabilidade financeira para a infraestrutura de transporte fora da zona portuária. Em média, as autoridades portuárias da região anglo-saxónica e, em menor grau, da “nova” latina, assumem uma maior responsabilidade financeira relativamente ao restante (Verhoeven, 2011).

3.3.2. Duração dos contratos

Cerca de dois terços das concessões de terminais de contentores têm uma duração de 20-30 anos. Existem relativamente poucas concessões acima e abaixo desse valor. Além disso aproximadamente 15% das concessões de terminais de contentores incluem opções de

renovação. Cerca de 5-6% das concessões já foram prolongadas por mútuo acordo. Se as opções e extensões são levados em conta, a duração média de concessão aumenta em 10% entre os 27 e os 30 anos. Adicionalmente, não há exemplos no setor portuário de PPP em que os investidores estão autorizados a propor a própria duração da concessão, ou em que a concessão dura apenas até que os custos do investimento inicial foram recuperados e haver uma margem de lucro concordada (Farrell, 2010).

A lógica económica sugere que a duração da concessão deve ser ligada não só aos custos de investimento, mas também ao período de equilíbrio necessário para recuperar estes custos, e a taxa de retorno exigida pelos privados operadores. Esta tem sido a estrutura utilizando nos modelos financeiros de terminais de contentores (Theys e Notteboom cit in Farrell, 2010).

3.3.3. Tarifas

Segundo Verhoeven (2011), os principais rendimentos dos portos são as taxas provenientes do uso dos diferentes serviços. As taxas portuárias são aquelas exigidas pela utilização privada ou aproveitamento especial do domínio público portuário e pela prestação de serviços não comerciais pela autoridade portuária. O mecanismo de pagamento neste tipo de modelo consiste numa tarifa ao usuário em função do uso que faz da infraestrutura. Desta forma, os rendimentos estão sujeitos a risco de procura, pelo que se não há utilização da infraestrutura os resultados do porto são negativos.

Há uma distinção fundamental entre PPP que são livres em estabelecer as suas próprias tarifas, e aqueles cujas tarifas são reguladas, quer por uma fórmula dentro do contrato de PPP ou pela autoridade portuária ou ainda por um regulador independente. As tarifas não regulamentadas são encontrados em áreas onde há muita competição, intra e interportos (Farrell, 2010).

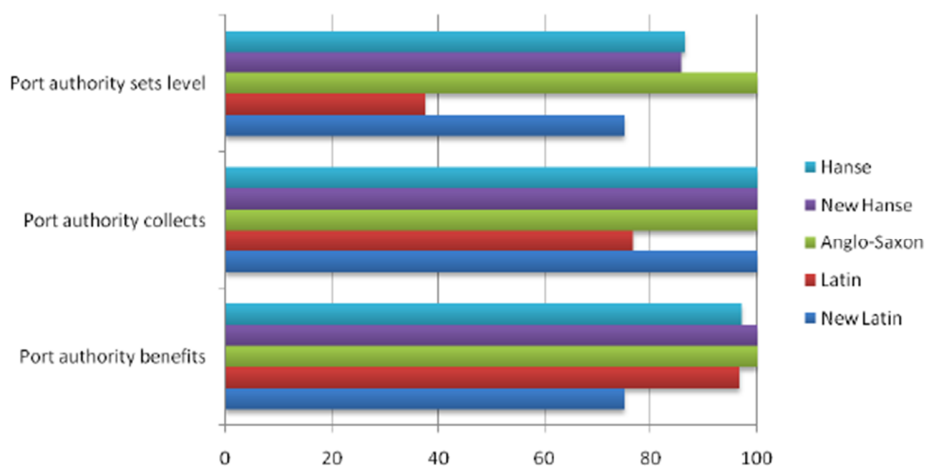
Ao contrário do sistema rodoviário cujas tarifas são precisamente definidas, a regulação de tarifas nos portos normalmente assume a forma de tectos que não devem ser ultrapassados. A principal causa de qualquer descida para baixo do teto tarifário é a

discriminação dos clientes, ou seja, a oferta de descontos aos clientes que têm a opção de ir para outro lugar, embora a maioria dos acordos de PPP em setor portuário contenham cláusulas que proíbem o tratamento discriminatório de clientes (Farrell, 2010).

A autonomia das autoridades portuárias em relação a taxas portuárias, especialmente quando se trata de definir o nível das taxas, difere consoante as regiões, sendo especialmente baixa para as autoridades portuárias da região latina. Autoridades portuárias da região anglo-saxónica têm relativamente maior autonomia em relação às taxas portuárias. O mesmo quadro emerge para a autonomia financeira global. Autoridades portuárias pequenas parecem ter mais autonomia financeira relativamente às grandes (Verhoeven, 2011).

Gráfico 10

Tarifas e responsabilidades das autoridades portuárias



Fonte: Verhoeven, 2011

Os resultados mostram que “novos” *Hanse* e autoridades anglo-saxónicas têm autonomia geralmente elevada, enquanto as autoridades portuárias de outras regiões têm autonomia mais limitada. Surpreendente, segundo o estudo, é que as autoridades portuárias grandes parecem geralmente ter menos autonomia (Verhoeven, 2011).

3.3.4. Pagamento de rendas

O objetivo principal dos contratos de concessão é a transferência de custos de investimento do governo para o setor privado. Os concessionários são obrigados a construir e reabilitar a infraestrutura e operar uma instalação ou serviço por um número fixo de anos. A concessão pode ser "positiva", quando um concessionário paga a governo os direitos de concessão, ou "negativa", quando o governo paga ao concessionário pelos serviços que presta no âmbito do acordo. No caso do setor portuário, pelas especificidades apresentadas anteriormente, é o concessionário que tem a obrigação de pagar uma renda à autoridade portuária (World Bank, 2007).

No setor portuário é usada uma grande variedade de estruturas dos pagamentos, sejam montantes fixos, através de rendas anuais, sejam *royalties* relacionadas com determinada variável, ou acordos de partilha de receitas. Alguns acordos de PPP combinam estes elementos em estruturas mais complexas de pagamentos para uma partilhar riscos de forma mais equitativa. Há pelo menos 85 terminais de contentores com os dados publicados sobre as taxas de concessão. Destes, 60% têm uma estrutura de taxas simples (um único mecanismo), 20% utilizam dois mecanismos de pagamento em combinação, enquanto 20% têm uma estrutura de taxas mais complexas (Farrell, 2010).

No setor de portos, o valor da taxa de concessão oferecido é provavelmente o critério mais importante para seleção do parceiro privado. Isso pode acontecer porque o design da maioria dos terminais é bastante normal, com espaço limitado para a inovação (terminais de contentores tem agora quase o estatuto de *commodity*), os licitantes são geralmente operadores bem conhecidos de terminais internacionais ou linhas de navegação, ou proeminentes empresas locais capazes de fornecer um padrão semelhante de serviço (Farrell, 2010).

3.4. A Experiência Europeia

3.4.1. Portugal

Portugal apresenta uma localização geográfica privilegiada para o desenvolvimento do setor marítimo e naval. Com a entrada de Portugal na UE, acabaram as barreiras comerciais, o que se refletiu num salto em termos de níveis de competitividade dos portos (Carvalho, 2007). Os portos tiveram de se adaptar às novas exigências em termos de volume de negócios e comércio trazidas pela globalização (Afonso e Aguiar cit. in Carvalho, 2007). Estas adaptações só foram possíveis com investimento privado nas infraestruturas, no sentido de aumentar a eficiência e competitividade, permitindo a diminuição de preço e aumento da qualidade de serviço (Monteiro cit in Carvalho, 2007).

Até à referida reforma, os portos portugueses funcionavam segundo o modelo *tool port*, onde a Autoridade Portuária tinha a propriedade da infraestrutura, da superestrutura e dos equipamentos. As empresas privadas apenas se limitavam à prestação de serviços periféricos segundo um regime de *outsourcing*. Desde então, várias medidas foram tomadas a fim de aumentar a participação de operadores privados no setor portuário português (Carvalho, 2007).

Em Portugal existem nove portos comerciais, dos quais cinco constituem o sistema principal - Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines, os geridos por sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos e quatro portos secundários - Viana do Castelo, Figueira da Foz, Faro e Portimão, os dois últimos geridos pelo Instituto dos Portos e Transporte Marítimo (IPTM)³⁰. As autoridades portuárias dos principais portos dispõem de autonomia financeira e administrativa e de um corpo de gestão próprio. O seu governo segue o modelo

³⁰ Em 2002, o decreto lei nº 257/2002 institui o Instituto dos Portos e Transporte Marítimo (IPTM), uma entidade personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio. As suas funções passam pela supervisão coordenação e planeamento, desenvolvimento estratégico, regulação e fiscalização dentro das áreas portuária e marítima. Tal como as Autoridades Portuárias, esta entidade funciona sobre a alçada do Secretário de Estado dos Transportes. Além disso, este instituto é o responsável pela gestão dos portos secundários portugueses.

de *landlord port* que incentiva a entrega da atividade comercial à iniciativa privada, em regime de serviço público, podendo haver partilha de responsabilidades para o financiamento e para a construção das infraestruturas. Nestes portos as administrações portuárias são responsáveis pela supervisão, coordenação, controlo e promoção geral do porto, construção e manutenção das infraestruturas gerais. Quanto aos portos secundários, estes apresentam ainda um modelo de gestão *tool port*, sendo a administração portuária, no caso o IPTM, responsável quer pela infraestrutura, quer pela superestrutura, assim como por prestar, com pessoal próprio, parte dos serviços portuários, nomeadamente a operação de equipamentos. Além das autoridades portuárias, podem existir nos portos outras entidades públicas com responsabilidades diversas. As capitánias, por exemplo, são entidades pertencentes à marinha portuguesa responsáveis pela segurança dos portos e marítima (Fonseca, 2009).

Em Portugal, as PPP começaram a ser desenvolvidas antes de estarem definidas em matéria legislativa e de enquadramento orçamental³¹. Inicialmente, as PPP estariam sujeitas à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Esta determina a obrigatoriedade de avaliar a economia, a eficiência e a eficácia de programas com recurso a parcerias dos setores público e privado, comparando este modelo de contratação com o tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado. As PPP encontram-se subordinadas, não só a uma análise de VfM da despesa pública, como a uma avaliação do dimensionamento e sustentabilidade dos encargos a assumir no âmbito do sistema de orçamentação plurianual do setor público administrativo (Reis, 2010).

Segundo a legislação nacional, parceria público-privada define-se 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 atividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e

³¹ As PPP começaram-se a desenvolver em Portugal nos inícios dos anos 90 do século XX. Grandes projetos na rede rodoviária e a Ponte Vasco da Gama foram casos de grande visibilidade que na altura nasceram. A partir daqui, foi crescendo o número de parcerias criadas, absorvendo setores como o da saúde, na construção de hospitais, prisional, com a construção de prisões, educação, com a construção de escolas e até transportes e infra-estruturas (Linklaters, 2006).

em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado” (DL 86/2003 cit. in Linklaters, 2006). No sentido de clarificar e reduzir a subjetividade do âmbito de aplicação legislativa, entrou em vigor o Decreto-Lei nº141/2006, de 27 de Julho. Introduziu algumas alterações relevantes ao regime jurídico das PPP anteriormente estabelecido pelo Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril. Relativamente ao documento lançado em 2006, este “passa a considerar como parceiros públicos apenas as entidades públicas empresariais” em vez de todas as “empresas públicas e entidades por elas constituídas com vista à satisfação de interesses comuns” (DL 86/2003). Ainda dentro do âmbito subjetivo da aplicação, o mesmo documento clarifica que se excluem todas as PPP que envolvam, cumulativamente, um encargo acumulado atualizado inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros, quando anteriormente esta regra era disjuntiva (Linklaters, 2006).

Em Portugal, no setor, é adotado o modelo concessivo, geralmente através de um contrato do tipo BOT. Sendo a atividade de movimentação de carga classificada como uma atividade de interesse público, esta deve preferivelmente ser prestada ao público por empresas privadas através de um contrato de concessão de serviço público. A atribuição das concessões deve ser feita através de concurso público, sendo que a duração de concessões do serviço público para a movimentação de carga não deve exceder os 30 anos e deve ser ajustada nos termos do investimento em fixo ou trabalhos portuários (DL 298/93). Além disso, o DL N.º 324/94 estabelece as bases gerais de movimentação de carga das concessões do serviço público. Nele é definida a estrutura geral da concessão, do sistema da exploração e da operação e obrigações contratuais. A maior parte dos contratos prevê a realização de trabalhos de melhoria ou expansão do terminal. A responsabilidade para a realização do trabalho de construção é do concessionário, que assume o risco inerente. A responsabilidade operacional também está do lado do privado que é responsável pela manutenção do equipamento necessário para operar a concessão e a substituição daqueles que, por destruição, desgaste ou por se ter tornado obsoleto, passa a ser inadequado para a finalidade pretendida. O risco de procura é, por definição do contrato da concessão, sempre atribuído ao concessionário. No entanto, podem existir alguns mecanismos para mitigar esse risco. O financiamento do desenvolvimento das atividades é por natureza do contrato

de concessão, também responsabilidade do concessionário. Este, para o cumprimento das suas obrigações contratuais, recorre geralmente a fundos bancários ou de outras instituições financeiras. Como forma de garantir este financiamento para os projetos, geralmente constitui-se penhora sobre os bens móveis propriedade do concessionário, sendo que este penhor carece de aprovação da autoridade portuária (Fonseca, 2009).

Contratos de concessão estabelecem quais deverão ser os rendimentos, fixos e variáveis, devidos pelo concessionário à autoridade portuária. A renda fixa refere-se às infraestruturas e áreas afectas à concessão. A renda variável é definida segundo o volume de carga movimentada. Se o volume atinge determinados níveis acordados, encargos por unidade adicional são menores. Este regime implica a partilha de riscos entre as partes e visa promover a eficiência (Fonseca, 2009). A definição de renda anual deve obedecer ao princípio da indiferença, ou seja, os rendimentos provenientes da concessão devem ser equivalentes ao resultado operacional da autoridade portuária obtida antes da concessão (Monteiro cit in Fonseca, 2009).

A tarifa de uso do porto é cobrada pela disponibilidade de acesso à infraestrutura e para a segurança e medidas de proteção ambiental. Ela engloba duas componentes, uma que se aplica aos navios e embarcações, e outra que se aplica à carga. Os concessionários sujeitos a contratos de serviço público devem apresentar as tarifas para a aprovação da autoridade portuária. No entanto, podem livremente oferecer descontos apenas com base na política comercial (Fonseca, 2009).

No que diz respeito à repartição das responsabilidades, cabe ao parceiro público o acompanhamento e o controlo da execução da obra da parceria, de forma a garantir que são alcançados os fins de interesse público subjacentes, e ao parceiro privado cabe, preferencialmente, o financiamento, o exercício e a gestão da atividade contratada. (Fonseca, 2009).

3.4.2. Espanha

Segundo Guillermo Massó (cit in Fernandes, 2007), “ Espanha tem-se revelado como um dos países com maior intervenção no mercado das infraestruturas por meio do financiamento privado, contudo ainda existem áreas relacionadas com as infraestruturas suscetíveis de melhoramento relativamente ao seu custo, financiamento e operacionalidade, pelo que se prevê um crescimento contínuo em números e valores de projeto”.

Portos espanhóis seguem o modelo *landlord port*. Dessa forma, as autoridades portuárias são responsáveis por regular a prestação de serviços, enquanto os operadores privados estão diretamente ligados à prestação de serviços portuários. Essa participação privada é possível através de licenciamento ou contratos de concessão (Carvalho, 2007).

Em termos legislativos, o regime legal aplicável começa por ser a “Lei dos Contratos das Administrações Públicas” (Decreto Real 2/2000 cit. in Fernandes, 2007). Posteriormente, a Lei 13/2003 criou uma nova forma jurídica, alterando o Decreto Real 2/2000 de 16 de Junho, incluindo o contrato de concessão de obras públicas, de forma a convergir com as novas normas europeias, designadamente em matéria de transferência de risco, de mecanismo de financiamento e de avaliação de VfM (Fernandes, 2007).

Nas concessões de obras públicas, o risco de construção, de procura e de financiamento fica no privado. A Lei 13/2003 estabelece o conjunto de direitos e obrigações do concessionário. Este fica com o direito de explorar a obra pública e receber uma remuneração económica. Como obrigações, o concessionário deve executar a obra de acordo com os termos previstos no contrato, gerir a obra pública assumindo o risco económico da sua gestão no decorrer do contrato, fazer a manutenção das infraestruturas, indemnizar terceiros por danos causados pela execução e exploração das obras, garantir o equilíbrio ambiental e proteger e preservar os valores ecológicos ligados à concessão. (Fernandes, 2007).

A lei 27/1992 de 24 de Novembro dos portos do Estado e da marinha mercante (LPEMM) atualizada pela lei 62/1997 de 26 de dezembro, distingue os portos de titularidade autónoma (portos pesqueiros, desportivos e de refúgio), os portos de menor

tamanho, que dependem do governo da região autónoma, e os portos de titularidade estatal, que são aqueles classificados como os de interesse geral. No que diz respeito aos portos denominados de interesse geral, a administração portuária é da responsabilidade das autoridades portuárias que são coordenadas a nível superior pelo organismo público dos *Puertos del Estado*. Atualmente, existem 44 portos pertencentes a este sistema portuário espanhol de titularidade do estado (SPTE), os quais são administrados por 28 autoridades portuárias que podem ser responsáveis pela administração de vários portos. Os *Puertos del Estado* é a entidade com responsabilidade global pela coordenação deste sistema. Este tem como funções a garantia da execução da política portuária do governo e a coordenação e controlo da atividade conjunta dos portos (Fuentes, 2009).

À semelhança de Portugal, as autoridades portuárias são entidades públicas autónomas, com capacidade jurídica e património próprio (Nigra, 2010). São responsáveis pela administração, gestão e exploração de um ou vários portos de competência estatal com a finalidade de se conseguir uma gestão mais eficiente do conjunto de recursos existentes. São ainda responsáveis pela otimização da gestão económica e rentabilização do património, desenvolvimento das atividades industriais e comerciais, coordenação das operações e dos diversos meios de transporte. Neste domínio, é responsabilidade das autoridades portuárias gerir em matéria de concessões e outras formas de participação privada (Fuentes, 2009). O uso de terrenos portuários para fins privados é possível, através de licenciamento ou contratos de concessão. Contrastando com Portugal, os serviços auxiliares, tais como abastecimento de água, abastecimento e instalações de receção de resíduos também são fornecidos por operadores privados. (Nigra, 2010).

Nas concessões tem legalmente de estar estabelecido o prazo, que depende do serviço que prestam. Para os serviços de movimentação de carga esta limitação está relacionada com o investimento do concessionário. Será de 10 a 15 anos se os investimentos estão apenas em equipamentos móveis e de 30 a 35 anos, se os investimentos são em infraestrutura (Carvalho, 2007). De qualquer forma, as concessões de obras públicas portuárias não podem exceder os 40 anos. No entanto, o prazo pode ser prolongado até ao máximo de 60 anos, sempre com o objetivo de restabelecer o equilíbrio económico do

contrato ou, excepcionalmente, para satisfazer os direitos dos credores no caso em que os direitos de crédito do concessionário tenham sido objecto de titularização (Fuentes, 2009).

Os restantes portos são da titularidade das Comunidades Autónomas (CCAA), que são responsáveis pela sua gestão, planeamento e desenvolvimento. Por vezes, as CCAA criam entidades públicas sujeitas ao direito privado para assumirem a responsabilidade de fazer essa gestão, planeamento e até regular o uso das instalações comerciais, culturais, desportivas, lúdicas e recreativas vinculadas à atividade portuária. Atualmente existem 5 CCAA com este tipo de entidades criadas e 3 que não recorrem a entidades públicas gestoras para a administração dos seus portos, permanecendo esta responsabilidade em departamentos específicos dentro das CCAA correspondentes (Fuentes, 2009).

A respeito das parcerias público-privadas no setor portuário tendem a ser do tipo DBFO, onde uma entidade privada fica responsável pelo desenho, financiamento, construção e exploração de uma infraestrutura portuária. Este caso é muito comum nos pequenos portos, da responsabilidade das CCAA. No entanto, as autoridades portuárias também têm vindo a estabelecer parcerias, mas restritas a determinados serviços ou zonas portuárias, como nos terminais de contentores (Fuentes, 2009).

Relativamente às taxas portuárias, em Espanha não existem infraestruturas portuárias que sejam gratuitas para o utilizador. O setor portuário espanhol desenvolve-se sob o princípio do autofinanciamento dos sistemas, e é com essa premissa que deve assentar o sistema de taxas dos portos, pelo que estas devem, pelo menos, cobrir os gastos de exploração, os gastos financeiros, a carga fiscal, a depreciação dos ativos e necessidades de investimento mínimo. As tarifas pagas à autoridade portuária para a prestação de serviços são negociáveis, mas não deve ser inferior ao custo da prestação dos serviços. Serviços prestados por operadores privados têm tarifas de referência especificados pela autoridade portuária. Os operadores privados têm liberdade para estabelecer os seus próprios descontos de acordo com a política comercial (Carvalho, 2007).

Na opinião de Bult-Spiering e Dewulf (cit in Fernandes, 2007), a legislação espanhola é das mais desenvolvidas e que mais vantagens traz comparativamente com a contratação tradicional, pois permite uma minimização dos custos, maior transparência e

flexibilidade das cláusulas contratuais e maior disciplina na colaboração entre o setor privado e o público.

3.4.3. Reino Unido

O Reino Unido é pioneiro em matéria de PPP. A Private Finance Initiative (PFI), foi o primeiro programa político sistemático a utilizar parcerias público-privadas como forma de financiar a concepção, construção e gestão de obras públicas de maiores dimensões. Foi em 1992 que aconteceu pela primeira vez porque o governo conservador precisava de aumentar o investimento público sem fazer crescer o endividamento público (Fernandes, 2007).

Apesar disso, não existe quadro legal específico em matéria de PPP, estando sujeitos à *common law*, como se de dois contratos entre privados se tratasse. No entanto, o seu desenvolvimento foi sempre assente em instituições que de forma mais ou menos formal lançavam as orientações que serviam de base à criação e desenvolvimento de PPP. Uma dessas instituições é o HM Treasury, que constitui a principal instituição nesta matéria. Dentro desta instituição existe um departamento – Office of Government Commerce - que assume funções de sistematização e supervisão contratual. Este organismo tem emitido os sucessivos guias - Standardization of PFI Contracts. No que respeita a auditoria pública, esta fica a cargo do National Audit Office. Para além destas instituições existem outras mais ligadas a cada um dos setores onde as PPP têm mais presença. A título de exemplo existem a Partnerships for Health (PfH), criada em 2001, e a Partnerships for Schools (Pfs), criada em 2004 (Fernandes, 2007).

O Reino Unido é, provavelmente, o país onde existe mais experiência de PPP, nomeadamente com mais setores envolvidos. Desde infraestrutura de transporte, escolas, hospitais, tribunais até esquadras de polícia, prisões, habitação social e centros de lazer (Fernandes, 2007). No entanto, apesar destas experiências, no que respeita ao setor

portuário as PPP não entraram, visto que o estado tem um papel limitado e pouco participativo³².

Relativamente ao setor portuário, segundo as recentes posições governamentais, que corroboram o que tem sido a política para este setor há já alguns anos, é assumido um carácter comercial e a independência das autoridades portuárias face ao Governo, que entende não ser da sua responsabilidade a tarefa de gestão do setor portuário. Não participa na sua estratégia comercial, nem nos respetivos investimentos. No entanto, como é visível num dos documentos oficiais emanados da tutela denominado “Modern Ports: a U.K.” Policy em 2000, o Governo pretende a implementação de uma política integrada de transportes, redefinindo o papel dos portos e tendo como principal objetivo o desenvolvimento e a satisfação em termos sustentáveis das necessidades dos clientes portuários, o que implica a integração dos vários modos de transporte e em especial as ligações e acessos portuários (Sotto Maior, 2006). Desta forma, podemos enquadrar a governação portuária do Reino Unido no modelo de *private ports*, pelo menos para o caso dos principais portos, onde a propriedade dos ativos, e a sua gestão pertence a privados.

De um modo geral, os portos britânicos não recebem subsídios governamentais, em especial porque o Governo não deseja introduzir fatores de distorção na concorrência interportuária, que se pretende saudável, por princípio e de acordo com as políticas europeias para o setor, que introduziram a regra do utilizador pagador. Os portos têm de se autofinanciar para suprir as suas necessidades de investimento e desenvolvimento. Esta estrutura de mercado reflete o grau avançado de liberalização do setor portuário britânico, com um mercado dinâmico, onde fusões e aquisições de empresas do porto são comuns (Carvalho, 2007).

Foi-se desenvolvendo uma desregulamentação, que conduziu o setor para as formas de privatização acima referidas e para uma concorrência saudável entre os portos. Os clientes têm sempre o direito de reclamação e de recorrer aos tribunais relativamente às taxas exigidas, as quais devem ser razoáveis, sendo normalmente negociadas comercialmente (Sotto Maior, 2006).

³² O número de portos públicos é reduzido (Sotto Maior, 2006).

O setor portuário do Reino Unido é o maior da Europa, em termos de carga movimentada. É composto por uma variedade de formas de governo portuário existindo portos privados, os *trust ports* e os portos municipais, todos operando segundo os princípios comerciais, independentemente do governo, e em grande parte sem subsídio público. O setor privado opera 15 dos 20 maiores portos por tonelagem e cerca de dois terços do tráfego portuário do Reino Unido. Grande parte da tonelagem movimentada está concentrada num pequeno número de portos, com o top 15 a representar cerca de 80% do tráfego total do Reino Unido (UK Trade & Investment, 2008)

Não existe qualquer autoridade central para o setor portuário no país. Os portos pequenos normalmente pertencem e são geridos pelas autoridades locais. Assim, são de considerar quatro tipos de portos:

- os *trust ports* - geridos por entidades estatutárias próprias, aprovados por diplomas denominados Act of Parliament, ou pelo Departamento de Transportes britânico, o órgão que tutela o setor;
- os *municipal ports* - que são propriedade das autoridades locais e geridos pelas mesmas, sendo que incluem sobretudo portos de pequena dimensão;
- os *company ports* - que são portos verdadeiramente privatizados, operando independentemente do governo nacional e local, mas que devem obedecer aos requisitos do diploma governamental (Act of Parliament) que autorizou a sua privatização. Na sua estrutura interna, o presidente e o conselho de administração são nomeados pelos acionistas;
- os portos públicos, que constituem uma minoria e que dependem de um organismo denominado British Waterways Board (Sotto Maior, 2006).

O modelo de *trust ports* é de particular interesse porque é exclusivo do setor portuário³³. Estes não têm acionistas nem pagam dividendos. Eles existem numa base sem

³³ O estatuto e situação dos *trust ports* foram revistos em 1999, dado que foram detectados alguns problemas, quando se procedeu à privatização de alguns deles, por exemplo, relativamente à constituição do seu conselho de administração, detectou-se com frequência não ser suficientemente neutro, nem possuir quadros com perfil adequado às funções exigidas. Por outro lado, registou-se a falta frequente do envio dos

fins lucrativos e para o benefício dos seus agentes. No entanto, os *trust ports* são baseados no autofinanciamento, e, portanto, existe a necessidade de gerar receitas suficientes para cobrir seus custos e financiar qualquer investimento que se comprometem (Office of fair trading, 2010).

Uma outra área que levanta preocupações relaciona-se com as disposições contratuais entre operadores portuários e principais clientes. Operações dentro do setor portuário são frequentemente sujeitas a contratos de longo prazo entre fornecedores e usuários. Isto surge devido à necessidade de infraestrutura de apoio específico em operações portuárias. Os portos formam uma parte importante de uma cadeia logística mais ampla, necessitando de acesso estável e seguro às instalações. Por exemplo, instalações de petróleo e gás estão normalmente localizadas próximo dos portos. A capacidade dos usuários para alternar entre os portos é limitada, pelo menos no curto prazo, devido ao investimento em infraestrutura relacionada. Uma vez que um investimento foi feito, elevando o custo de mudança para o usuário, o operador tem um incentivo para aumentar o preço de acesso. Contratos de longo prazo podem contornar este problema e oferecer a certeza necessária para o usuário e o operador portuário fazerem o investimento na infraestrutura (Department for Transport, 2011).

Taxas portuárias devem ser definidas para cobrir não apenas os custos operacionais, mas também os custos fixos necessários para investimentos e manutenção. Como foi dito, em contraste com as políticas seguidas em outros países da UE, o governo do Reino Unido não concede subsídios para os portos. Conforme explicado pelo Department for Transport (2000) portos privados estão sujeitos a total liberdade e disciplina do mercado comercial. Empresas portuárias podem procurar empréstimos de financiamento comercial sobre os seus ativos. Como qualquer outra empresa comercial, deverão gerar dividendos e aumentar o valor das ações ao longo do tempo. Elas são obrigadas a prestar contas aos acionistas pelos seus fracassos, bem como pelos seus sucessos. É importante ressaltar o facto de que

resultados da respectiva atividade ao Secretário de Estado dos Transportes, como consta do seu estatuto. São três, as principais associações de portos: BPA (British Ports Association), UKMPG (United Kingdom Major Ports Group), UKIPA (United Kingdom Independent Ports Association) que por sua vez englobam outras associações mais pequenas (Sotto Maior, 2006).

esses operadores privados poderem utilizar seus ativos portuários como uma garantia para o crédito, ao contrário do resto da Europa (Carvalho, 2007).

3.4.4. França

O setor portuário francês é constituído por cerca de 562 portos, que se englobam em várias associações e que se podem dividir nos seguintes tipos: portos autónomos (Bordeaux, Dunkerque, Guadeloupe, Le Havre, Marseille-Fos, Nantes Saint-Nazaire, Rouen) e portos não autónomos que se subdividem em: portos de interesse nacional e em portos descentralizados (Sotto Maior, 2006).

Os portos não autónomos de interesse nacional ganharam este estatuto através de diplomas legislativos complementares em 1983 e 1986. Estes portos são da responsabilidade do estado, embora este tenha optado por concessionar as superestruturas. Estes portos representam, em termos de movimentação total nacional, cerca de 20%. Não possuem normalmente conselho de administração, mas o diretor do porto é selecionado pelo respectivo ministro (Sotto Maior, 2006).

Os portos descentralizados representam a grande maioria, embora sejam principalmente do tipo não comercial; dos 562 referidos, 304 são de pesca e alguns comerciais, e 228 essencialmente de recreio; a gestão destes pequenos portos varia um pouco, mas ela recai normalmente sobre os departamentos para os portos comerciais e de pesca e as comunas para portos de recreio (Sotto Maior, 2006).

A Lei no 65-491 de 29 de Junho de 1965, denominada Código dos Portos Marítimos, ou simplesmente Lei dos Portos, criou os Portos Autónomos, que, apesar de constituírem uma minoria em termos percentuais, representam aqueles que maior importância e dimensão possuem no setor, sendo responsáveis por cerca de 80% do tráfego total; são, apesar da denominação, organismos públicos que gerem e administram as respectivas instalações portuárias, com autonomia financeira e um considerável grau de independência para poder exercer a sua gestão (Sotto Maior, 2006).

Em grande parte dos portos franceses a propriedade das infraestruturas é pública, seguindo um modelo *tool ports* (World Bank, 2007), embora exista a concessão de alguns serviços (Sotto Maior, 2006). Além disso, o modelo adotado no setor portuário francês encaixa-se no modelo latino, dado que, como vimos, nele predomina o controlo governamental sobre os portos (Sotto Maior, 2006), tal como acontece em Portugal e em Espanha nos maiores portos. Contudo, está-se a dar o processo de transição para um modelo de governação dos portos do tipo *landlord port*, embora em França este processo esteja a ser executado lentamente, ao contrário do que aconteceu em alguns países³⁴.

Em França, existiam nos finais do século passado apenas duas figuras jurídicas em relação aos contratos públicos. Os *Marchés Publics* são contratos onde uma entidade pública adquire um bem ou serviço, necessário às suas funções, a uma entidade privada, através do pagamento de um determinado preço. As *délégations de service public* são contratos através dos quais uma entidade pública delega a exploração de um serviço público da sua responsabilidade a uma outra entidade pública ou privada, com uma remuneração a depender dos resultados. Contudo, estas duas categorias de contratos não dava resposta às necessidades da administração pública, nomeadamente na já referida exigente situação que se estava a atravessar na altura. Por esse motivo, criou-se um grupo de contratos designado de Contratos de Parcerias Assimiláveis (CPA). Dentro deste grupo incluem-se os contratos administrativos que abarcam os contratos de arrendamento administrativos (BEA), autorizações de ocupação temporária do domínio público (AOT) ou Contratos de Arrendamento Administrativos Setoriais³⁵. Em relação a estes últimos, os contratos de arrendamento administrativos setoriais, eles servem, para além da construção e

³⁴ Em Portugal, a passagem de *tool port* para *landlord port* que aconteceu nos principais portos começou em 1998. Hoje, todos os principais portos seguem este modelo (Carvalho, 2007).

³⁵ Estes tipos de contratos são claros quanto à sua ordenação em termos de modelos de PPP. Os contratos BEA e AOT são contratos de *turnkey procurement*. Os contratos de arrendamento administrativo setorial são os típicos contratos DBFO. As formas tradicionais, como *public procurement* e BEA, têm sido utilizadas na construção de infraestruturas no setor rodoviário e fluvial. Os chamados Contratos de Arrendamento Administrativos Setoriais têm sido utilizados na construção de infraestruturas na área da defesa e segurança, na justiça, e no setor da saúde (Fernandes, 2007).

exploração das infraestruturas, a conceção, manutenção, gestão e financiamento das mesmas. Este último foi instituído pela Ordonnance nº 2004-559, de 17 Junho, e veio aperfeiçoar o regime geral das parcerias público-privadas. Segundo esta lei, o contrato de parceria caracteriza-se como “um contrato administrativo pelo qual uma entidade pública confia a um terceiro, por um período determinado em função da duração da amortização dos investimentos ou das modalidades de financiamento estabelecidas, uma missão global relativamente ao financiamento de investimentos imateriais, de obras ou equipamentos necessários para o serviço público, à construção ou transformação de obras ou equipamentos, bem como à sua manutenção exploração ou gestão, e se for caso disso, outras prestações de serviços que se enquadram na execução da missão de serviço público da responsabilidade da entidade pública” (Fernandes, 2007).

Os contratos em questão, devem conter um conjunto de cláusulas obrigatórias, sob pena de o mesmo ser declarados como nulos. A partir desse momento, existe liberdade na redação dos contratos. Devem sempre constar referências quanto à duração do mesmo, à partilha de risco entre as duas esferas parceiras, aos objetivos de performance exigidos, nomeadamente em relação à qualidade do serviço a ser prestado, às modalidades de pagamento, ao respeito pela missão de serviço público, ao controlo pela entidade pública da execução do contrato, às sanções e penalidades no caso de acontecerem incumprimentos relativos a qualquer das obrigações das partes envolvidas, às modificações contratuais pela parte pública e seu controlo da cessão do contrato, à manutenção das condições de continuidade do serviço público, à propriedade da obra e às formas de prevenção e de recurso a mecanismos de resolução alternativa de litígios (Fernandes, 2007).

Para exemplificar, o Terminal Porte Oceane, uma *joint venture* entre APM Terminals e grupo francês Perrigault SA, assinou um contrato de concessão com a autoridade portuária de Havre para gerir e operar um novo terminal de contentores no Terminal Port de 2000 em Le Havre. A *joint venture* tinha como objetivo desenvolver uma instalação de classe mundial, sob o contrato de concessão com a duração de 36 anos, sendo

responsável por participar ativamente na construção e no investimento das superestruturas no novo terminal de contentores³⁶.

Os portos franceses, na sua maioria, possuem no entanto ainda uma vantagem que diz respeito à existência de significativas áreas de expansão, conjugado com tarifas de ocupação baixas e que só recentemente parece estar a dar alguns frutos, dado que anteriormente uma legislação muito restritiva e a pouca fiabilidade dos portos, em virtude dos permanentes conflitos sociais, não tornou apeteável a realização de investimentos nessa área. Estão atualmente reunidas as condições para o desenvolvimento de investimentos privados nesses domínios (Sotto Maior, 2006).

3.4.5. Alemanha

A Alemanha tem 2.389 km de costa e os portos que lá se encontram atuam como portas de entrada para o tráfego marítimo e como centros de serviços marítimos e industriais com relevância regional e económica. O seu setor portuário é composto por 29 portos marítimos, dos quais 16 estão localizadas no Mar do Norte e 13 no Mar Báltico (EuroMed Transport Project, 2008).

De acordo com a lei alemã, a responsabilidade dos portos cabe aos estados. Por isso mesmo, os estados costeiros têm criado leis próprias, que regem os direitos e obrigações dos utilizadores do porto e dos operadores. O estado tem para construir e operar infraestrutura pública no interior dos portos e são obrigados a fornecer os recursos financeiros. Em troca, eles têm acesso às receitas que os portos geram. A fim de garantirem as suas tarefas, os estados utilizam os serviços de operadores portuários privados no âmbito de concessões, que normalmente entregam ao setor público a responsabilidade pelo fornecimento da infraestrutura do porto, onde os operadores privados têm de investir, manter e operar. Os contratos de concessão também podem abarcar portos inteiros, por

³⁶ Vd. Caixa de texto 2 em anexos, notícia relativa a concessão do Terminal Porte Oceane

exemplo, a Eurogate, uma empresa privada, é o operador do JadeWeserPort com um prazo de concessão de 40 anos (EuroMed Transport Project, 2008).

Na Alemanha, as PPP são geralmente baseadas em um acordo regido pelo direito privado e celebrado entre um parceiro público e uma entidade privada. O parceiro público pode ser a República Federal, um estado federal ou uma de suas autoridades ou uma comunidade local. Em geral, o parceiro privado é uma entidade jurídica ou consórcio constituído por várias empresas como acionistas. Não há nenhuma lei específica que preveja um quadro global para as PPP. Em vez disso, as PPP estão sujeitas a uma série de regimes jurídicos nas leis federais e estaduais. Estes incluem o direito constitucional e administrativo, a lei dos contratos públicos, lei orçamental, direito tributário, lei das finanças, a lei das subvenções públicas, direito dos contratos e direito societário (Schenk, 2007).

O Porto de Hamburgo³⁷ é o segundo maior porto de contentores na Europa, depois do porto de Roterdão. É gerido pela Administração do Porto de Hamburgo (HPA), um organismo legal de acordo com princípios comerciais, mas não formalmente privatizado. Apesar de o HPA não estar inserido no orçamento público, são, por vezes, concedidas ajudas para investimento que entram para as contas públicas. HPA é uma entidade jurídica de direito próprio, mas coopera estreitamente com as autoridades competentes da cidade de Hamburgo, especialmente o Departamento dos Transportes. A câmara da cidade de Hamburgo tem o controle político e regulamentar sobre HPA (EuroMed Transport Project, 2008).

A fim de angariar fundos para investimentos, operação e manutenção, a HPA arrenda terra aos operadores de terminais privados. A HPA também recebe taxas portuárias para os serviços marítimos. Porque trabalha de acordo com princípios e leis comerciais, também é autorizada a contrair empréstimos junto de bancos comerciais (EuroMed Transport Project, 2008).

³⁷ Para apresentar aspectos relativos ao modo de governo e instrumentos de financiamento em infraestruturas, nomeadamente em matéria de concessões entre autoridade portuária e operadores privados, vou apresentar o caso do Porto de Hamburgo, tendo consciência das limitações na extrapolação para o geral.

Nestes contratos de leasing “o inquilino deve começar as obras para o funcionamento contratual do objeto arrendado imediatamente após a celebração do contrato (...) sendo responsável pela impecável implantação da obra”. Para cada parcela é definido um valor de renda em função do valor médio dos preços para lotes industriais definido pela Autoridade Imobiliária de Hamburgo, devendo “os intervenientes (...) de cinco em cinco anos verificar a adequação das rendas acordadas para os terrenos e combinar novas rendas” em função do índice dos preços para instalações comerciais em Hamburgo. Os termos gerais dos contratos referem explicitamente que “o inquilino está obrigado a suportar, às suas expensas, a manutenção e segurança do objecto arrendado, dos edificios, instalações e equipamentos que lhe pertencem” (Fonseca, 2009), e outras infraestruturas como paredões, cais e fundações para gruas. A proprietária, por seu lado, prontifica-se a conservar a profundidade dos canais contratualmente acordada (Fonseca, 2009).

A HPA é livre para celebrar contratos de locação comerciais e também lhe é permitido assinar contratos de longo prazo de locação, com uma duração máxima de 30 anos. Estes contratos podem ser estendidos e permitir que os ocupantes possam erguer os seus próprios edificios (EuroMed Transport Project, 2008). Assim, estas parcerias são vistas numa perspectiva de longo prazo, que permita ao privado amortizar convenientemente os investimentos efetuados (Fonseca, 2009). Existe o exemplo da concessão com a Eurogate, onde foi estabelecido um contrato inicialmente celebrado em 1967 e compreendia um prazo de leasing de 30 anos, tendo sido alvo de diversas prorrogações, pelo que expirará em 2031. Refira-se que o atual plano de investimentos da empresa contempla já aquisição de equipamentos de movimentação cujo período de amortização excede já essa data (Fonseca, 2009).

Esta perspectiva de longo prazo é suportada pela obrigação do inquilino em “remover todos os edificios e equipamentos próprios, inclusive das fundações e instalações subterrâneas” aquando a cessação do contrato. O contrato estipula mesmo que o inquilino tem a obrigação de “encher todos as cavidades com areia até a altura do terreno e a remoção das instalações subterrâneas, restaurar o objecto de arrendamento (...) e fazer um inventário sobre fundações de estacaria que permaneça no solo” (Fonseca, 2009) o que, como diz Fonseca (2009) acaba por implicar uma perda para a cidade de Hamburgo.

3.4.6. Países Baixos

Os Países Baixos sempre tiveram uma cultura virada para o mar. A sua localização geográfica sempre foi considerada um fator de excelência para as trocas marítimas e como porto de entrada de materiais na Europa Continental vinda de países europeus mais a norte. O setor portuário dos Países Baixos é constituído por 6 portos principais e 7 secundários. Destacam-se os portos de Roterdão e o de Amesterdão, pela sua dimensão, competitividade e eficiência (Sotto Maior, 2006).

O livro branco “Seaports Anchors of the Economy” estabeleceu a Política Nacional para os Portos. Este focou-se principalmente no desenvolvimento económico sustentado e apoiado na segurança e ambiente humano de acordo com os padrões nacionais e internacionais. Durante os anos de 2005 e 2010, o setor portuário deste país sofreu inúmeros desenvolvimentos e reformas, principalmente em termos de trabalho e receitas (Carvalho, 2007).

O concelho nacional dos portos, o National Havenraad, engloba os representantes de gabinete, administrações regionais, as autoridades portuárias e trabalhadores do setor. Esta instituição é tutelada pelo Ministério dos Transportes e tem função de consultor nas decisões governativas em matéria de investimento e políticas portuárias e no garantir da coordenação entre as partes envolvidas. As autoridades portuárias são responsáveis pelo planeamento, segurança e proteção ambiental dentro dos portos, assim como pela manutenção das infraestruturas e pelo papel regulador dentro da zona portuária (Carvalho, 2007).

A administração pública é constituída por três níveis. A administração central no topo, a administração regional e a administração municipal. No caso holandês, a maioria das autoridades portuárias mais pequenas são da responsabilidade dos municípios. O porto de Amesterdão é gerido por uma empresa municipal independente chamada Havenbedrijf. Nestas questões de gestão portuária, os municípios podem criar parcerias entre eles e as administrações regionais. Estas parcerias, Havenschappen, são normalmente formadas quando existe significância socioeconómica que extrapole claramente a área municipal. Os

três exemplos mais claros deste tipo são: Groningen Seaports com os portos de Delfzijl e Eemshaven; Havenshap Moerdijk com o porto de Moerdijk; e Zeeland Seaports com os portos de Vlissingen e Terneuzen. O porto de Roterdão, o mais importante do país, é responsabilidade da entidade independente Havenbedrijf Rotterdam NV desde 2004, com o município de Roterdão a ter maioria no capital social (Carvalho, 2007).

Os portos holandeses seguem o modelo de gestão de *landlord port*. As autoridades portuárias estabelecem contratos de *leasing* das infraestruturas, como terminais, a operadores privados, que prestam os serviços diretamente aos utilizadores. As receitas das autoridades portuárias residem em pagamentos devidos pelos utilizadores do porto em alguns casos, e nos *leasing* das infraestruturas devidos pelos operadores privados. Em termos de custos, existem os custos com pessoal, depreciações e investimento em novas infraestruturas portuárias. Em termos destes investimentos, algumas infraestruturas podem ser financiadas, em parte ou completamente, pelos privados, mas sempre suportados pela autoridade portuária. Cada uma destas autoridade portuária, é livre para definir o seu próprio regulamento e tem poder para definir as tarifas e rendas de *leasing*. Além disso, a participação nacional é relativamente limitada, apesar dos grandes investimentos de infraestrutura e projetos de expansão portuária financiados pelo governo nacional. Relativamente aos preços praticados pelos operadores privados, estes são livremente negociados entre eles e os seus clientes, exceto no caso da pilotagem, que é uma atividade exclusiva do National Organization of Pilots, onde os preços são definidos pelo ministro dos transportes (Carvalho, 2007).

Em termos gerais, não há requisitos especiais no que diz respeito às PPP que não as previstas na diretivas e lei da UE, que neste país ganharam forma pelos decretos *Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO)* e *Besluit aanbestedingen speciale setoren (BASS)*, nomeadamente no que diz respeito aos princípios da transparência, da igualdade da proporcionalidade, tratamento e reconhecimento mútuo. Como a maioria das PPP envolvem contratos particularmente complexos, será possível aplicar o "diálogo concorrencial", procedimento introduzido pela COM 2004/18/CE (Stoffer e Van der Bend, 2007).

Fora do sector portuário, a estrutura mais comum é a de responsabilizar o privado pela concepção, construção, financiamento e manutenção de um projeto de longo prazo. Através de um SPV, ir-se-á atrair financiamento de credores, bem como de acionistas para financiar o projeto. Além disso, o SPV, normalmente, entra em um ou mais subcontratos (com uma empresa do grupo) para o desenvolvimento das diferentes partes do projeto, como a construção e manutenção, no âmbito do acordo DBFM. A autoridade contratante, normalmente, tem a obrigação de fazer pagamentos periódicos durante a vigência do Acordo DBFM uma vez que a construção do projeto seja concluída (Stoffer e Van der Bend, 2007).

Nos portos, apesar de na maioria das situações serem estabelecidos contratos de leasing, por vezes o espaço portuário é comprado pelos privados. O preço pago é proporção da área em questão, do comprimento do cais, do tipo de cada um deste e mesmo da profundidade das águas disponíveis. De acordo com o ISL (2006), este preço é de acordo com a lei da oferta e da procura, no entanto, na prática, a Autoridade Portuária tem um papel significativo na definição deste preço (Carvalho, 2007). Para além deste modelo de gestão portuária, à semelhança do que acontece no Reino Unido, existem nos Países Baixos alguns portos de propriedade privada. Exemplo disso é o Porto de Hoogovens (Carvalho, 2007).

3.4.7. União Europeia

As PPP ainda não se encontram definidas a nível comunitário. De facto, não existe legislação específica para este tema sendo que, no entanto, todos os estados membros devem seguir o que está estabelecido a nível comunitário em relação ao acto contratual ou unilateral.

No sentido de clarificar os estado das PPP nos estados membros, e de lançar a discussão em torno do tema, a comissão europeia lançou em 2004 o Livro Verde " Sobre as Parcerias Publico-Privadas e o direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões". Neste documento está analisado o fenómeno das PPP em relação ao direito

comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. Qualquer prestação de atividade económica a um terceiro deve ser analisada à luz dos princípios do Tratado em matéria de liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços, onde se incluem os princípios da transparência, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e do reconhecimento mútuo - artigos 43º e 49º.

Uma das preocupações da União Europeia prende-se com a escolha do parceiro privado. Neste âmbito, é dito que, de acordo com o direito comunitário, "qualquer contrato a título oneroso celebrado por escrito entre uma entidade adjudicante e um operador, na medida em que tenha por objeto 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 exceção de que a contrapartida das obras ou dos serviços efetuados consiste quer unicamente no direito de exploração da obra ou do serviço, quer nesse direito acompanhado de um preço." Ainda dentro do âmbito da escolha do parceiro privado, a lei é clara e preocupada em garantir que são cumpridos os princípios apresentados nos artigos 43º e 49º do Tratado da CE.

O documento dá conhecimento da importância do setor portuário europeu destacando os principais portos nesse contributo. O mesmo afirma que “globalmente, os maiores portos europeus podem ser considerados eficientes em termos económicos; a sua envolvente marítima e a sua abertura, a organização de escalas e as acostagens (principal fonte de receita) são normalmente dignas de louvor; todavia, há ainda estrangulamentos em muitos portos, como o desfazamento das capacidades de armazenagem e de carga/descarga, o carácter insatisfatório da configuração dos terminais e da produção por área unitária de capacidade instalada, a ineficiência de itinerários e acessos por mar ou por terra, os longos tempos de espera, a insuficiente segurança para camiões e comboios, o carácter insatisfatório das condições de trabalho e da produção e o não despiciendo excesso de trâmites administrativos, que redundam num encarecimento em termos de tempo e dinheiro” (Comissão Europeia, 2007).

Para uma boa performance do porto não é suficiente uma boa localização geográfica nem fornecer serviços fiáveis a preços razoáveis. As ligações fiáveis e sustentáveis com o

interior têm uma importância fundamental. Para além disso é fundamental “aumentar as taxas de eficiência e produtividade, em termos de produção ou de movimento por hectare de terminal existente e ao longo das rotas de acesso”. A comissão defende uma rede de transporte integrada e sustentada. Afirmar que “a construção de novas instalações portuárias de vulto ou a ampliação substancial de instalações existentes deve basear-se essencialmente numa avaliação económica sólida do efeito que o projeto previsto terá nos fluxos de transporte. Obter-se-á deste modo uma distribuição mais racional do tráfego pela Europa” (Comissão Europeia, 2007).

No que respeita ao modo de governo dos portos, a Comissão não tenciona intervir para harmonizar este cenário heterogéneo que se verifica no espaço europeu, no entanto reconhece que as funções das autoridades portuárias podem ser mais bem executadas se elas dispuserem de um grau suficiente de autonomia: “No que em particular respeita à autonomia financeira, a Comissão recorda que se trata de um requisito prévio para possibilitar uma afectação eficiente dos investimentos e, em última instância, permitir o desenvolvimento dos portos” (Comissão Europeia, 2007).

Embora não se possa dizer que haja concorrência entre os portos em todos os casos, a concorrência entre alguns deles e a concorrência interna podem ser significativas e tornar necessário estabelecer condições de equidade. A este respeito, uma das questões que têm de ser tratadas é o financiamento público dos portos. A Comissão vai definir um quadro jurídico geral, conforme vêm requerendo desde há algum tempo as partes interessadas. Acredita-se que a clareza no financiamento será também um incentivo para investir nos portos (Comissão Europeia, 2007).

No que diz respeito ao financiamento público dos portos, a comissão afirma ser necessário disponibilizar a informação relativa aos fundos que os poderes públicos movimentam de modo a tornar o processo transparente para todos os portos (Comissão Europeia, 2007).

O fornecimento de serviços de movimentação de carga podem ter por base diversos regimes jurídicos. Pode ser a própria autoridade portuária a prestá-lo ou pode ser prestada por terceiros, como os concessionários. De momento não existe legislação comunitária sobre concessões de serviços no setor portuário, no entanto a comissão afirmou, na

comunicação interpretativa de 2000 sobre as concessões, que “isto não significa, porém, que as concessões escapem às regras e aos princípios do Tratado”. O princípio de transparência é fundamental e com ele pretende-se “garantir, em benefício de todos os potenciais concorrentes, um grau de publicidade adequado para garantir a abertura da concessão à concorrência, bem como o controlo da imparcialidade dos processos de seleção” (Comissão Europeia, 2007).

Relativamente à duração das concessões entende que deve ser fixada de forma a não restringir ou limitar a livre concorrência para lá do necessário à garantia de amortização dos investimentos e a uma remuneração razoável dos capitais investidos, mantendo, ao mesmo tempo, para o concessionário, um risco inerente à exploração. Deve ainda salientar-se que, quando uma concessão chega ao termo, a sua renovação equivale a uma nova concessão e, portanto, estará coberta pelos princípios atrás indicados (Comissão Europeia, 2007).

Os utilizadores dos portos têm de pagar diversas taxas, algumas pela própria utilização do porto, outras pelos serviços prestados por operadores de terminais. A Comissão entende que “fariam sentido sistemas de faturação únicos, que simplificariam as operações dos utentes” (Comissão Europeia, 2007).

Muito há ainda a fazer, em matéria comunitária, no que às PPP diz respeito. Neste momento, a Europa encontra-se numa fase lenta de definição do seu futuro em termos de grau de integração dos estados e de soberania da própria União Europeia. Os Estados-Membro vão tendo a sua legislação específica, mas é notório o sentimento de necessidade de uma iniciativa legislativa de âmbito comunitário. O Parlamento Europeu convidou a Comissão a examinar a possibilidade de adotar uma proposta de diretiva no sentido de homogeneizar a regulação existente na prática das concessões e outras formas de PPP. O comité Económico e Social Europeu está interessado no assunto e é verdade, como nos recorda o Livro Verde, que “a Comissão já tomou medidas para eliminar os obstáculos suscetíveis de impedir a constituição de PPP”. E “foram recentemente objecto de clarificação as regras relativas ao tratamento contabilístico, nas contas nacionais, dos contratos celebrados pelas entidades públicas no âmbito de parcerias com entidades privadas. De referir ainda que a criação do estatuto da sociedade europeia virá facilitar a constituição de PPP transeuropeias” (Comissão Europeia, 2004).

Tabela 6

Comparação de diferentes experiências – quadro resumo

<i>Descrição</i>	<i>Portugal</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Espanha</i>	<i>França</i>	<i>Alemanha</i>	<i>Países Baixos</i>
Legislação PPP	Sim	Não. Diretivas para PPP	Sim	Sim	Directivas europeias	Legislação da UE através de BAO e BASS.
Legislação PPP específica do setor	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não
Gestão portuária	Sociedade Anónima de capitais públicos	Portos privados, "trust ports" e municipais	Organismos Públicos	Organismos Públicos	Ent. privadas de capitais públicos ou municipais ou privados	Ent. privadas de capitais públicos ou municipais.
Propriedade da terra	Público	Privado	Público	Público	Público	Público
Propriedade do porto	Estado	Empresa privada	Estado	Estado	Município	Município
Infraestrutura	Público	Privado	Público	Público	Público	Público
Superestrutura	Privado	Privado	Privado	Público/Privado	Privado	Privado
Prestação dos serviços	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado
Contratos com operadores privados	Concessão de obras públicas ou serviços	Contratos de longa duração ou Venda dos ativos	Concessão de obras públicas ou serviços	Concessão de obras públicas ou serviços	Contratos de leasing ou Concessões	Contratos de leasing ou Concessões
Risco	BOT	Privado	DBFM	BOT	BOO/Leasing	BOT/leasing
Autonomia financeira	Parcial	Sim	Parcial	Parcial	Sim	Sim

CONCLUSÃO

A participação de privados na atividade portuária tem vindo a aumentar. A colaboração entre público e privados acontece na maioria das atividades comerciais do porto, através de contratos de gestão, contratos de prestação de serviços, contratos de leasing e concessões, celebrados com a entidade pública gestora do porto.

Este estudo tinha como objetivo estudar o recurso às PPP nos portos europeus, percebendo as diferenças existentes, e de que forma é que elas poderiam influenciar o desempenho. Da informação recolhida foi possível reter vários pontos importantes:

- Existe ainda pouca clareza relativamente às PPP, no entanto o seu uso é cada vez maior ao longo de toda a Europa . Com este crescimento são cada vez mais os países que procuram criar legislação específica no sentido de regular e balizar a utilização das PPP, embora o quadro geral permaneça bastante ambíguo em determinados países. Verifica-se, por exemplo, que o Reino Unido é um país que apresentar um elevado recurso as PPP mas estão “atrasados” na sua legislação. No entanto há países onde a legislação está a chegar primeiro que o próprio recurso às mesmas. Existe um enquadramento jurídico mais apertado no caso dos países ditos latinos (Portugal, Espanha, França), onde existe legislação específica em matéria de PPP e/ou em matéria de PPP na atividade portuária. Segundo Verhoeven, deve-se ao facto dos países com maiores tradições de corrupção tenderem a apresentar mais mecanismos de controlo. Nos países do norte, apesar de poder haver grande recurso às PPP, tende a existir menos legislação, no entanto são muitas vezes seguidas as diretivas da União Europeia, como acontece nos Países Baixos. Neste campo, a União Europeia pretende normalizar a atividade europeia em matéria de PPP, não só no setor portuário mas nos diversos setores económicos. Contudo, não é seu interesse impor aos estados nenhum modelo de governação portuária;

- As PPP no setor portuário, que surgem na forma de contrato de concessão ou leasing³⁸, seguem o modelo concessivo, onde o investimento na infraestrutura pública é paga pelo utilizador e não pelos contribuintes;

- As concessões portuárias tendem a apresentar prazos semelhantes, entre 20 e 30 anos. No entanto, na Alemanha pode existir a obrigação de “encher todos as cavidades com areia até a altura do terreno e a remoção das instalações subterrâneas, restaurar o objecto de arrendamento...” (Fonseca, 2009), pelo que os contratos têm de ser mais longos de acordo com os interesses das duas partes e contra ao proposto pela UE. Nos restantes países, as infraestruturas construídas por um concessionário tendem a ser transferidas para a autoridade portuária.

- É em matéria de governação portuária que se encontram as principais diferenças dentro dos países em análise. Por um lado, existe o modelo de porto privado presente no Reino Unido. O modelo *landlord port* com propriedade e controlo municipal, presente na Alemanha e Países Baixos. E o modelo *landlord port* com maior controlo central, característico dos países latinos como Portugal, Espanha e, mais recentemente, França, que começa a convergir para este modelo, em detrimento do anterior, o modelo de *tool port*.

- Ainda há, no entanto, uma categoria de infraestrutura portuária para a qual será difícil encontrar investidores privados: infraestrutura cara e prazos de amortização elevados (por exemplo, de diques e comportas, canais de entrada e fairways, e obras de proteção costeira). O principal obstáculo para o financiamento privado nesse tipo de infraestruturas é não serem autossustentáveis. A recuperação dos custos de tais obras muitas vezes não pode ser alcançado em 20 a 30 anos, que é um período de reembolso normal para empréstimos de longo prazo para obras de infraestrutura no setor portuário. Daí resulta que muitos governos ainda estão dispostos a financiar parte ou a totalidade dos investimentos de longo prazo do porto pois estes contribuem para a consecução dos objetivos das políticas públicas.

³⁸ Este contratos de leasing nem sempre podem ser definidos como PPP, pelo menos segundo o conceito seguido pela União Europeia. Tal só poderá acontecer caso esses contratos prevejam algum tipo de investimento financeiro nas infraestruturas existentes ou em novas infraestruturas.

- Existem diferenças ao nível da autonomia financeira. As autoridades portuárias dos portos do sul da Europa tendem a ter uma menor autonomia financeira, o que influencia o poder de decisão de investimento nas infraestruturas portuárias.

- Assumindo a quantidade de carga movimentada como uma medida de performance, constatamos que em primeiro lugar se posiciona o Reino Unido (500,9 milhões de toneladas), seguindo-se os Países Baixos (468,1), Espanha (363,5), França (315,5), Alemanha (262,9) e Portugal (61,7).

- Verificou-se que o Reino Unido, que é o país com maior movimentação de carga em termos de peso, é também aquele que apresenta um maior comprimento de costa. Por outro lado, os Países Baixos, que em termos de movimentação de carga encontravam-se na segunda posição, é o que apresenta uma costa mais pequena dos países analisados.

- Ao analisar os PIB dos países, verifica-se que os Países Baixos se encontram na 5ª posição com um PIB de quase metade do seu antecessor no ranking, a Espanha. A Alemanha apresenta-se como a potência económica europeia, no entanto em 2009, em termos de carga movimentada apresentava-se na 5ª posição.

Assim, as parcerias público-privadas não parecem ser um elemento fundamental na performance portuária. Não foram detectadas diferenças claras que permitam concluir que as PPP, enquanto instrumento de financiamento e de entrada dos privados nas operações, são elemento fundamental na performance. Contudo, existirão inúmeras diferenças entre contratos assumidos entre as autoridades portuárias e operadores privados, no entanto, essas diferenças não parecem estar relacionadas com o país.

Visto que os Países Baixos, com um PIB relativamente baixo, apresentam um índice de performance portuária elevado, e a Alemanha, com o PIB mais elevado da União Europeia, consegue relativamente baixos níveis de desempenho na área portuária, conclui-se que o PIB não é um fator essencial na performance dos portos.

Considerando que as grandes diferenças não estão no instrumento em si, mas no modo de governo adotado nos portos europeus, seria interessante que fosse estudado uma possível relação destes e o desempenho. De igual modo, também a autonomia financeira da autoridade portuária poderá influenciar o desempenho dos portos. Por outro lado, os níveis de performance poderão estar muito ligados a questões menos controláveis, como a própria

tradição do país (e respectivos portos) na atividade portuária. Todos estes pontos poderão ter influência na performance portuária pelo serem temas interessantes para uma investigação futura.

Referências Bibliográficas

- Adam, S., & Kriesi, H. P. (2007). The network approach. (P. A. Sabatier, Ed.) *Theories of the Policy Process*, 6(10), 129-154. Westview Press. doi:10.1016/S1474-4422(07)70245-4. Assessing
- Amerini, G. (2010). *European port activity in 2009 hit by the general economic crisis. Eurostat Statistics*. Luxembourg.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. OXFORD UNIV PRESS. doi:10.1093/jopart/mum032
- Azevedo, M. E. (2009). *As parcerias público-privadas: instrumento de uma nova governação pública*. (Almedina, Ed.) (1st ed.). Coimbra: Almedina.
- Belbute, J. (2008). Externalidades: O que “ não-Economistas ” devem saber. *Departamento de economia - Universidade de Évora*. Évora.
- Cabral, N. da C. (2009). *As parcerias público-privadas*. (Edições Almedina, Ed.) (1st ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Carvalho, M. (2007). *Performance Evaluation of the Portuguese Seaports Evaluation in the European Context. Analysis*. Universidade Técnica de Lisboa.
- Cavenago, D., Mariani, L., & Benedetta, T. (2009). Network governance and evaluation in public services: A bibliometric literature review. Milan.
- Comissão Europeia. (2004). Livro verde sobre as parcerias Público-privadas eo direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. Bruxelas.
- Comissão Europeia. (2007). *Comunicação relativa a uma política portuária europeia*. Bruxelas.
- Department for Transport. (2011). *National Policy Statement for Ports. Statistics*. UK.
- Eggers, W., & Startup, T. (2006). Closing the Infrastructure Gap : The Role of Public-Private Partnerships. London.
- EuroMed Transport Project. (2008). Promotion of private sector involvement in the provision of transport infrastructure in the mediterranean countries. *Micro study on public private partnerships in the transport sector*. Tunis.

- European Commission. (2005). *Motorways of the sea integration of resources*. Brussels.
- European Commission. (2011a). European Economic Forecast - Spring 2011. *European Economy*.
- European Commission. (2011b). EU industrial structure 2011. (D. G. Enterprise, Ed.)*Reproduction*. Luxembourg. doi:10.2769/28487
- European Environment Agency. (2006). The changing faces of Europe's coastal areas. *EEA Report*, 6/2006(6), 1-107. European Environment Agency.
- Farrell, S. (2010). Observations on PPP Models in the Ports Sector. *COST 2011 Symposium*. London.
- Fernandes, D. (2007). Parcerias Público-Privadas e Justiça Uma análise comparada de diferentes experiências. Coimbra.
- Fonseca, Á. (2009). *Contribuição para o estudo das parcerias público – privadas no sector portuário em Portugal*. Universidade Técnica de Lisboa.
- Franceys, R. (2008). Public–Private Partnership Handbook. In Asian Development Bank (Ed.), *Contract*. Manila.
- Fuentes, A. (2009). La experiencia española en concesiones y APPs: Puertos y Aeropuertos, *Capítulo 4*.
- Giroux, J., & Suter, M. (2009). Network Governance and the Role of Public-Private Partnerships in New Risks. *6th Zurich Roundtable on Comprehensive Risk Analysis and Management*, (November).
- Grimsey, D., & Lewis, M. (2005). Are Public Private Partnerships value for money?Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*, 29(4), 345-378. doi:10.1016/j.accfor.2005.01.001
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance Title*. (E. E. Publishing, Ed.). Northampton.
- Kenis, P., & Provan, K. (2006). The control of public networks. *International Public Management Journal*, 9(3), 227-247. Taylor & Francis Group.
- Kenis, P., & Provan, K. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. OXFORD UNIV PRESS. doi:10.1093/jopart/mum015

- Khanam, D. (2007). Public Private Partnership for Efficient Port Operation : A Proposal for Chittagong Port Authority. *New York*, (Francou 2002).
- Linklaters. (2006). Parcerias Público Privadas: Alteração do regime legal português das Parcerias Público Privadas, 1-8.
- Nigra, O. (2010). *A Eficiência no Sector Portuário Aplicação de Técnicas Não Paramétricas*. Universidade Técnica de Lisboa. Retrieved from <https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/787940/1/Dissertacao.pdf>
- Office of fair trading. (2010). Infrastructure Ownership and Control Stock-take. London.
- Park, H. J., & Park, M. J. (2009). Types of network governance and network performance: community development project case. *International Review of Public Administration*, 13(Special), 91 - 105.
- Reis, A. M. dos S., Fortuna, J. A. dos S., & Mariano, L. M. G. (2010). *A nova gestão pública e a externalização das funções do estado: as parcerias público-privadas na região centro*. Instituto Nacional de Administração. Instituto Nacional de Administração, Coimbra. Retrieved from [http://repap.ina.pt/bitstream/10782/306/1/grupo 3 PPP-UE_final.pdf](http://repap.ina.pt/bitstream/10782/306/1/grupo%203%20PPP-UE_final.pdf)
- Schenk, S. (2007). The International Comparative Legal Guide to : Germany. *The International Comparative Legal Guide to : PFI/PPP Projects 2007* (pp. 35 - 41). London: Global Legal Group.
- Sotto Maior, J. (2006). *Contributos para uma gestão melhorada dos Portos Nacionais*. Universidade de Aveiro.
- Stoffer, M., & Van der Bend, B. (2007). The International Comparative Legal Guide to : Netherlands. *The International Comparative Legal Guide to : PFI/PPP Projects 2007* (pp. 72 - 77). London: Global Legal Group.
- Terminals, A. (2006). Terminal Porte Oceane S. A. signs a concession agreement for Port 2000 in Le Havre, France (16.05.06). Retrieved from <http://www.apmterminals.com/mediacenter.aspx?id=5189>
- UK Trade & Investment. (2008). *The UK port sector*.
- Verhoeven, P. (2011). *Europe an port governance - report of an enquiry into the current governance of european seaports*. *Governance An International Journal Of Policy And Administration*. Bruxelles.

Wasserman, S., & Faust, K. (1994). Social Network Analysis: Methods and Applications. In M. Granovetter (Ed.), *Social Networks* (Vol. 8, p. 825). Cambridge University Press.

World Bank. (2007). *Port reform toolkit management structures and ownership models. Strategies* (Second ed.).

World Bank. (2011). *World Development Indicators 2011. AIDS* (Vol. 23, p. 435). World Bank. doi:10.1097/QAD.0b013e328349a414

APÊNDICES

4.1. Conceito de Network Governance

O conceito de rede está em crescente desenvolvimento dentro do setor público. Williamson (cit in Provan, 2007) define redes como uma forma intermediária entre mercados e hierarquias, apresentando-a como uma concepção alternativa de estrutura de governo contemporânea recorrente. Nas últimas décadas do século passado, a perspectiva de rede tornou-se mais comum nas pesquisas de formas de gestão pública (Provan e Kenis, 2007), tornando-se cada vez mais frequentes na prestação de serviços públicos (Goldsmith Eggers cit in Provan, 2007)). Além disso, o setor público está mais preocupado com o nível de eficácia da rede, em vez do nível de eficácia da organização (Cavenago, 2009). Existem vantagens na coordenação de redes, tanto para o setor público como para o privado: aprendizagem avançada, uso mais eficiente dos recursos, o aumento da capacidade de planeamento e resolução de problemas complexos, maior competitividade e melhores serviços para os clientes. Nas redes, organizações juridicamente autónomas trabalham coletivamente para tentar alcançar, não só os seus próprios objetivos, mas o objetivo colectivo da rede como um todo. Essas redes podem ser autogeridas, geridas por membros da própria rede ou por uma entidade contratada, como é frequente acontecer no setor público. Como colectividades multilaterais, as redes podem tornar-se entidades extremamente complexas que requerem explicações que vão muito além das abordagens didáticas que têm sido tradicionalmente discutidas na teoria da organização e literaturas de gestão estratégica (Provan, 2007).

As redes de autogestão não tem entidade administrativa, sendo geridas conjuntamente por todos os participantes. Esta forma de governo é mais provável que seja eficaz em redes pequenas, onde os membros confiam uns nos outros e mantêm um alto nível de consenso nas metas. A vantagem desta forma de governo é ser relativamente fácil de estabelecer e os membros tenderem a estar comprometidos com a rede. Em contraste, a desvantagem é a necessidade de reuniões frequentes, uma vez que todas as decisões têm de ser tomadas coletivamente, pelo que haver consenso pode ser difícil e demorado. Nas redes

geridas por uma entidade pertencente à rede, os membros devem confiar na organização principal, uma vez que a responsabilidade pela gestão e definição de metas é menos repartida. No geral, este tipo de governo pode ser uma abordagem eficiente e eficaz, no entanto há o risco de poder criar um grande desequilíbrio dentro da rede. Por exemplo, a organização líder pode tornar-se demasiado autoritária ou faltar comprometimento interno por parte dos restantes membros. Governo através de uma organização administradora é a terceira abordagem. Nesta forma, uma entidade administrativa externa está configurada para gerir e servir como um coordenador de uma rede específica. Isso permite que haja produção de resultados, embora muitos dos membros possam não confiar ou interagir uns com os outros. Em outras palavras, as relações entre os membros da rede individual não são cruciais para a produção de resultados da rede (Giroux, 2009).

Resultado das mudanças sociais e pressões financeiras, a colaboração entre os governos centrais, governos locais, empresas privadas e organizações sem fins lucrativos tem se tornado comum. Parece óbvio que a dependência de recursos induz várias organizações dentro dos governos locais a agir de forma cooperativa (Ansell, 2008). Estas formas de cooperação incluem parcerias publico-privadas, alianças estratégicas, redes de conhecimento, entre outros, e todas elas são formas de *networking* ou *networking governance*.

4.1.1. Tipos de *network governance*

Kenis e Provan (2006) analisaram as duas formas clássicas conhecidas como mercados e hierarquias. Segundo ele, na primeira, os atores são independentes e as suas interações são determinadas pelos preços. As hierarquias são caracterizados por relações verticais entre os atores e são dirigidas pelo uso da autoridade. No entanto, mercados e hierarquias não são as únicas formas de governação. Colaborações e redes também são tipos de governo. A colaboração emerge quando os atores cooperam a fim de terem acesso a recursos e reduzir as incertezas. As redes, por outro lado, envolvem não só cooperação mas também desenvolvimento de metas coletivas. Governação em rede pode assim ser

definida como a governação através de relações de cooperação relativamente estáveis entre três ou mais organizações autónomas numa base horizontal e não numa coordenação hierárquica. No entanto, as redes são, em muitos aspectos, a forma mais exigente de governo devido à sua complexidade. A fim de alcançar resultados através das redes, estas precisam de ser geridas. Assim, o governo de redes tornou-se um tema central da pesquisa (Giroux, 2009).

Vários académicos apresentaram tipologias de estrutura de rede próprias, podendo estas divergir devido a focarem diferentes características ou variáveis. De acordo com Wasserman e Faust (1994), características da rede são determinadas por dois aspetos: 1) variáveis de composição (atributos dos actores); e 2) padrão de variáveis estruturais (específico das relações entre actores). Adam e Kriesi (2007) oferecem uma tipologia das estruturas da política de rede usando duas dimensões, a distribuição básica de poder e tipos de interação.

Segundo Park (2009), a maioria dos estudos anteriores não considera o papel e a localização dos principais actores na estrutura da rede. Dessa forma, propôs uma tipologia bidimensional que assenta nas seguintes características: estrutura de rede (centralização e densidade) e localização do setor público na rede. Assim, os autores identificam três tipos de redes para o setor público: *Government-Leading Network*, *Participatory Governed Networks*, e *Public-Private Partnership Network*.

Cada tipo tem seus próprios benefícios e custos, e nenhum modelo é em última instância superior. A escolha de qual deve ser utilizado depende de várias condições.

Government-Leading Network (Entrepreneur Network) –Tipo I

Este tipo de rede tem uma estrutura plana, ao invés de hierárquica. A rede é sustentada pelo governo local, que funciona como um gestor de rede.

Este pode ocorrer em redes horizontais, na maioria das vezes, quando uma organização tem recursos suficientes e legitimidade para desempenhar um papel de líder. O

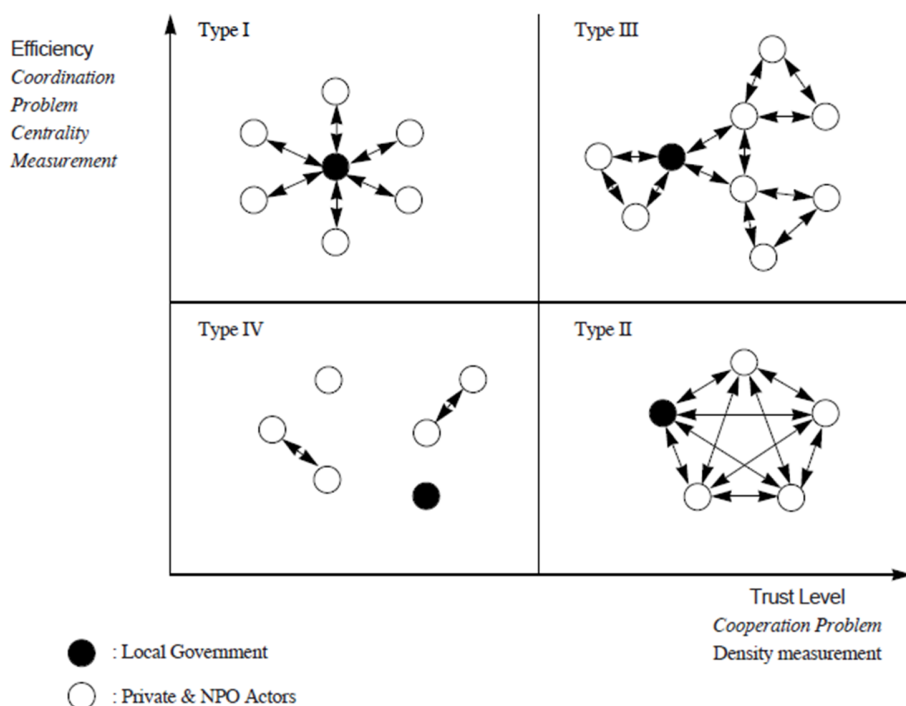
governo local costuma assumir o papel de líder da rede por causa da sua posição central no fluxo de informações e recursos-chave (Park, 2009).

Participatory Governed Networks (Clustered Network) – Tipo 2

Este tipo de rede tem uma alta densidade e estrutura plana de relações interdependentes que são sustentadas umas pelas outras. Normalmente, o tamanho de governo de rede é pequeno. Esta simples forma de governo da rede é geralmente chamada de autogestão. É uma rede compartilhada e inclui grupos de organizações que trabalham coletivamente como uma rede, mas não têm estrutura autónoma.

Gráfico 11

Tipologias de governo de redes através do setor público



Fonte: Park 2009

A gestão das atividades coletivas reside completamente nos membros da rede. Esta pode ser realizada tanto formal, através de reuniões regulares de representantes designados, como mais informalmente, normalmente esforços não coordenados das pessoas que têm uma participação no sucesso da rede. O governo local é um dos membros da rede. Múltiplas partes interessadas são membros deste tipo de rede (Park, 2009).

Public-Private Partnership Network (Hybrid Network) – Tipo III

Os dois modelos abordados acima são as duas formas puras. É uma forma de rede em que a colaboração envolve tipicamente todas as organizações que querem ser uma parte da rede e são feitas tentativas para chegar a decisões por consenso. Em alguns casos, o governo local assume o papel do gestor da rede principal. A ideia básica é que uma entidade administrativa externa é criada especificamente para gerir a rede e as suas atividades. O governo local desempenha um papel fundamental na coordenação e manutenção da rede. Ao contrário da *Government-Leading Network*, no entanto, o governo local não fornece os seus próprios serviços públicos. Em vez disso, está envolvido com a finalidade exclusiva de governo de rede (Park, 2009).

Em grande parte do setor portuário está presente uma forma híbrida de governação, as redes de parcerias público-privadas, onde operadores privados e uma entidade pública (a autoridade portuária) colaboram sob o comando deste último. De facto, os portos são constituídos por diversas entidades com objetivos próprios que interagem por forma a alcançarem um objetivo comum, uma boa performance global. A autoridade portuária, enquanto elemento central e controlador da rede, deve ter mecanismos para garantir um certo comportamento esperado aos operadores privados. Para isso, podem ser estabelecidos contratos complexos, no qual estão estabelecidas cláusulas que podem, na sua globalidade, ter importância na performance portuária³⁹.

³⁹ Exemplo disso são as cláusulas relativas aos requisitos de performance exigidas aos operadores privados.

4.2. Formas de provisão de serviços públicos

No que respeita a provisão de serviços, podem ser estabelecidas formas de colaboração variadas. Relativamente a infraestruturas já existentes podem ser estabelecidos contratos de serviços. Estes são acordos entre um agente público e um privado para a garantia de uma simples operação de curto-prazo. O investimento e a gestão é da responsabilidade do setor público. Ao privado cabe a responsabilidade de garantir a execução das operações e manutenção dos ativos. As vantagens para o setor público são a garantia do controlo do produto final, beneficiando da experiência e conhecimentos técnicos do privado e da redução de alguns custos. Contudo, o risco financeiro e o risco de valor residual permanece do seu lado. Para o privado, a vantagem está em não apresentar risco comercial, para além de riscos financeiros. A duração destes contratos está entre dois a cinco anos, no entanto, para operações mais complexas, o prazo pode ser maior. Estes contratos usualmente acontecem com atividades *non-core*, de uma entidade, como por exemplo, *catering*, limpeza ou segurança. Na prática, este é um caso de *outsourcing* onde uma entidade pública contrata uma privada (Franceys, 2008).

Os contratos de operação e gestão são acordos onde a responsabilidade pela operação e gestão dos ativos é transferida para o setor privado. Aqui, normalmente o privado é remunerado a uma taxa fixa de acordo com objetivos específicos. A parte pública permanece com o risco financeiro e é responsável pelo investimento em novos ativos. É um tipo de contrato muito comum nos operadores de transportes, é pouco complexo e, como o setor público assume grande parte do controlo, aparece em muitos projetos ligados a áreas estratégicas das economias nacionais. Tal como o tipo anterior, a duração é de 2 a 5 anos mas pode assumir durações maiores em certos casos. O problema deste modelo está relacionado com o pouco incentivo da parte privada em ganhos de eficiência e no investimento, dado o seu diminuto grau de responsabilidades na atividade central, para o primeiro caso, e diminuto controlo e participação dos benefícios neste último caso (Franceys, 2008).

Com a transferência dos riscos comerciais e de procura estamos na presença num contrato de *leasing*. O privado compra a responsabilidade/obrigação pela operação e

manutenção dos ativos por um dado período de tempo, no entanto, normalmente, não está sujeito a grandes investimentos. A parte pública ainda é responsável por grande parte dos investimentos, por norma ligados à expansão do negócio, aumentos de capital e financiamento. Contudo, há incentivo para que o privado aposte no aumento da eficiência e redução dos custos para um determinado nível de serviço. Existe ainda os contratos de *affermage* que são em tudo semelhantes aos de leasing, excepto que, em vez de o privado pagar uma taxa de *leasing*, passa a partilhar lucros com a parte pública. Dadas as características em que as parcerias ocorrem, são possíveis acordos de curta ou longa duração dependendo muitas do grau de investimento feito pelo privado. A maior parte do risco está do lado do setor público, que fica responsável pelas fases iniciais dos projetos. Este tipo de contratos é, por isso, comum no setor portuário, nos casos em que as infraestruturas são já existentes (Franceys, 2008).

Podem ainda estabelecer-se contratos de concessão. Nestas pareceria, o setor privado é responsável pela operação e manutenção dos ativos. As vantagens deste tipo de contrato está na concentração de diferentes responsabilidades numa única entidade, havendo por isso ganhos de eficiência, retirando importantes problemas de manutenção ao orçamento público. O facto de, na maior parte das situações, a maior parte dos ativos serem propriedade da entidade pública, permite-lhe ter controlo sobre a atividade e o output. Este tipo de contratos é recorrente e, na grande maioria dos casos, envolve concurso público para se proceder à seleção do parceiro privado (Franceys, 2008). Quando envolve construção e financiamento de infraestruturas já estamos perante uma situação de PPP.

4.3. Papel e atividades das autoridades portuárias⁴⁰

Segundo Patrick Verhoeven, o fenómeno da globalização, que se desenvolveu durante o século passado com o desenvolvimento dos sistemas e tecnologias de informação,

⁴⁰ Este subcapítulo foi todo elaborado segundo informação presente no relatório *European Port Governance - Report of an enquiry into the current governance of European seaports* de Verhoeven (2011).

veio trazer consigo múltiplas alterações no papel dos portos na economia. O crescente clima de competição levou a que os grandes portos se tornassem cada vez maiores, e que os pequenos se tivessem de especializar aproveitando nichos específicos. Estas constantes mudanças em que o mundo está hoje mergulhado, colocam uma enorme pressão aos portos no sentido de garantirem uma eficiente coordenação e gestão de todas as atividades e infraestruturas existentes. A autoridade portuária é a entidade responsável por esta gestão. A este respeito, a Comissão Europeia define a autoridade portuária como “ a entidade que tem como objetivo, sob a legislação ou regulamento nacional, a administração e gestão das infra-estruturas portuárias e a coordenação e controlo das atividades dos diferentes operadores existentes no porto” (Cit. in Verhoeven, 2010). Além disso, o termo autoridade portuária “implica uma forma pública de gestão portuária” (De Monie cit. in Verhoeven, 2011).

Verhoeven identifica três tipos de autoridades portuárias: conservadoras, facilitadoras e empreendedoras. Esta distinção resulta da combinação do perfil funcional e da dimensão geográfica⁴¹. Uma autoridade portuária conservadora apresenta uma atitude passiva e mecânica na implementação das funções que lhe dizem respeito. Tende a não correr grandes risco e por isso mesmo há a tendência para ser marginalizada. As autoridades portuárias facilitadoras atuam como um mediador entre os interesses sociais e económicos inerentes aos portos. Estas autoridades portuárias procuram estabelecer parcerias regionais estratégicas que satisfaçam o interesses no sentido de desenvolver a comunidade e economia local. Por fim, as empreendedoras apresentam as características das autoridades portuárias facilitadoras mas com uma atitude muito mais forte e desenvolvida enquanto investidor, prestador de serviços e consultor. Têm tendência para correr maiores riscos dado o seu perfil ambicioso.

Diferenciar tendo em conta o tamanho dos portos é sempre uma questão problemática no que toca à escolha do factor diferenciador. Para efeitos do relatório, é usada uma abordagem simplificada que incide sobre o volume total de carga movimentada pelos portos sob controle da autoridade portuária. Desta forma, as autoridades portuárias

⁴¹ Vd. Tabela 10 em Anexos.

são classificados em três grupos. Autoridade portuária de pequeno porte: o volume anual de bens movimentados em todos os portos geridos pela autoridade portuária é menor ou igual a 10 milhões de toneladas; Autoridade portuária de médio porte: o volume anual de bens movimentados em todos os portos geridos pela autoridade portuária é superior a 10 milhões de toneladas, até e incluindo 50 milhões de toneladas; Autoridade portuária de grande porte: o volume anual de bens movimentados em todos os portos geridos pela autoridade portuária é mais de 50 milhões de toneladas. Metade das autoridades portuárias participantes na amostra podem ser classificadas como pequenas, sendo o número de autoridades portuárias do tipo grande bastante limitado.

Em aproximadamente dois terços dos casos, a autoridade portuária é a principal entidade com responsabilidades legais dentro do porto. Nos outros casos, as responsabilidades legais são normalmente divididas com a capitania do porto ou uma entidade similar responsável pela proteção e segurança. Este fenómeno é especialmente visível nos países latinos.

A maioria das autoridades portuárias têm personalidade jurídica própria, que geralmente, toma a forma dita de "comercializadas" ou "corporatizadas". Autoridades portuárias corporatizadas têm capital social que pertence em parte ou na íntegra ao governo.

Tabela 7

Forma legal das autoridades portuárias

	All	Hanse	New Hanse	Anglo-Saxon	Latin	New Latin	Small	Medium	Large
Admin. dept.	13.2%	18.2%	0.0%	11.8%	7.9%	28.6%	17.2%	8.7%	10.0%
Commercialised	39.5%	27.3%	50.0%	35.3%	60.5%	0.0%	36.2%	43.5%	40.0%
Corporatised	35.1%	34.1%	50.0%	23.5%	31.6%	71.4%	29.3%	43.5%	30.0%
Priv. owned corp.	5.3%	4.5%	0.0%	23.5%	0.0%	0.0%	6.9%	2.2%	10.0%
Other	7.0%	15.9%	0.0%	5.9%	0.0%	0.0%	10.3%	2.2%	10.0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Verhoeven, 2011

Segundo Verhoeven, do exposto fica claro que as funções tradicionais das autoridades portuárias passaram por mudanças substanciais. A função de operador tem feito caminho para a de proprietário, e as funções reguladoras ganharam um foco importante dentro da comunidade e como complemento da função de gestor da comunidade, que é essencialmente pró-ativa. Este último parece estar bem enraizada no perfil funcional das autoridades portuárias. Tanto na dimensão económica, que se concentra na facilitação da comunidade portuária e da resolução de vários tipos de pontos de estrangulamento, como na dimensão social, que incide sobre as partes interessadas externas, as autoridades portuárias assumem um papel de liderança em ambos. Autoridades latinas são mais pró-ativas neste domínio. A maioria das autoridades portuárias que participaram da pesquisa confirmam que, independentemente de sua propriedade ou nível dominante de controlo, eles mantêm os contatos mais intensos com o governo local.

Tabela 8

Frequência de contratos e tipo de governo - semanal

	All	Hanse	New Hanse	Anglo-Saxon	Latin	New Latin	Small	Medium	Large
City	61.1%	72.1%	50.0%	33.3%	57.8%	71.4%	59.6%	56.5%	90.0%
Province	23.8%	25.0%	0.0%	18.2%	29.7%	16.7%	12.2%	30.2%	55.6%
Region	21.9%	19.5%	25.0%	0.0%	31.6%	16.7%	11.5%	22.7%	77.8%
State	33.6%	16.2%	50.0%	7.1%	50.0%	85.7%	20.8%	38.3%	80.0%

Fonte: Verhoeven, 2011

Um maior foco sobre as externalidades negativas das operações portuárias tem reforçado o papel regulador⁴² das autoridades portuárias nos campos da proteção do meio

⁴² A maioria das autoridades portuárias emitem ainda os seus próprios regulamentos nestes campos, mas não existem muitos a ir além da mera transposição dos requisitos legais. Isso de alguma forma contrasta com o facto de metade das autoridades portuárias terem a pretensão de responder além das exigências legais na implementação e desenvolvimento de ações para aumentar a sustentabilidade (Verhoeven, 2010).

ambiente e segurança. As capitânias do porto desempenham um papel importante nesta área, embora, especialmente nos portos latinos, nem sempre fazem parte da estrutura organizacional da autoridade portuária. Muitas autoridades portuárias funcionam com departamentos próprios de segurança e meio ambiente.

A Tabela 8 mostra que mais de metade das autoridades da região *Hanse* são de tipo pequeno (53,4%), enquanto que metade das autoridades de origem latina são de tamanho médio. Autoridades portuárias de grande porte são quase igualmente divididos entre as regiões *Hanse* e Latina. Isso deve ser levado em conta quando se tira conclusões relacionadas com o tamanho como um factor distintivo.

Tabela 9

Tamanho das autoridades portuárias por regiões

	All	Hanse	New Hanse	Anglo-Saxon	Latin	New Latin
Small	58	31	1	12	11	3
Medium	48	9	7	4	24	4
Large	10	5	0	1	4	0
All	116	45	8	17	39	7

Fonte: Verhoeven, 2011

Poucas autoridades portuárias transpõem as suas funções para além das suas próprias fronteiras, seja investimento nas redes de ligação com o interior, investimentos diretos em outros portos, fornecimento de determinados serviços em outros portos, etc. Até ao momento, as autoridades portuárias, principalmente as maiores, parecem querer desenvolver iniciativas para além do seu próprio perímetro. Algumas são mesmo a criação de empresas de desenvolvimento específicos para esta finalidade. Finalmente, ao olhar para a tipologia das autoridades portuárias, o estudo conclui que a maioria das autoridades portuárias que participaram na pesquisa convergem para o tipo "facilitador", com poucos a se aventurar no mundo empresarial⁴³.

⁴³ Vd. Tabela 10 em Anexos.

ANEXOS

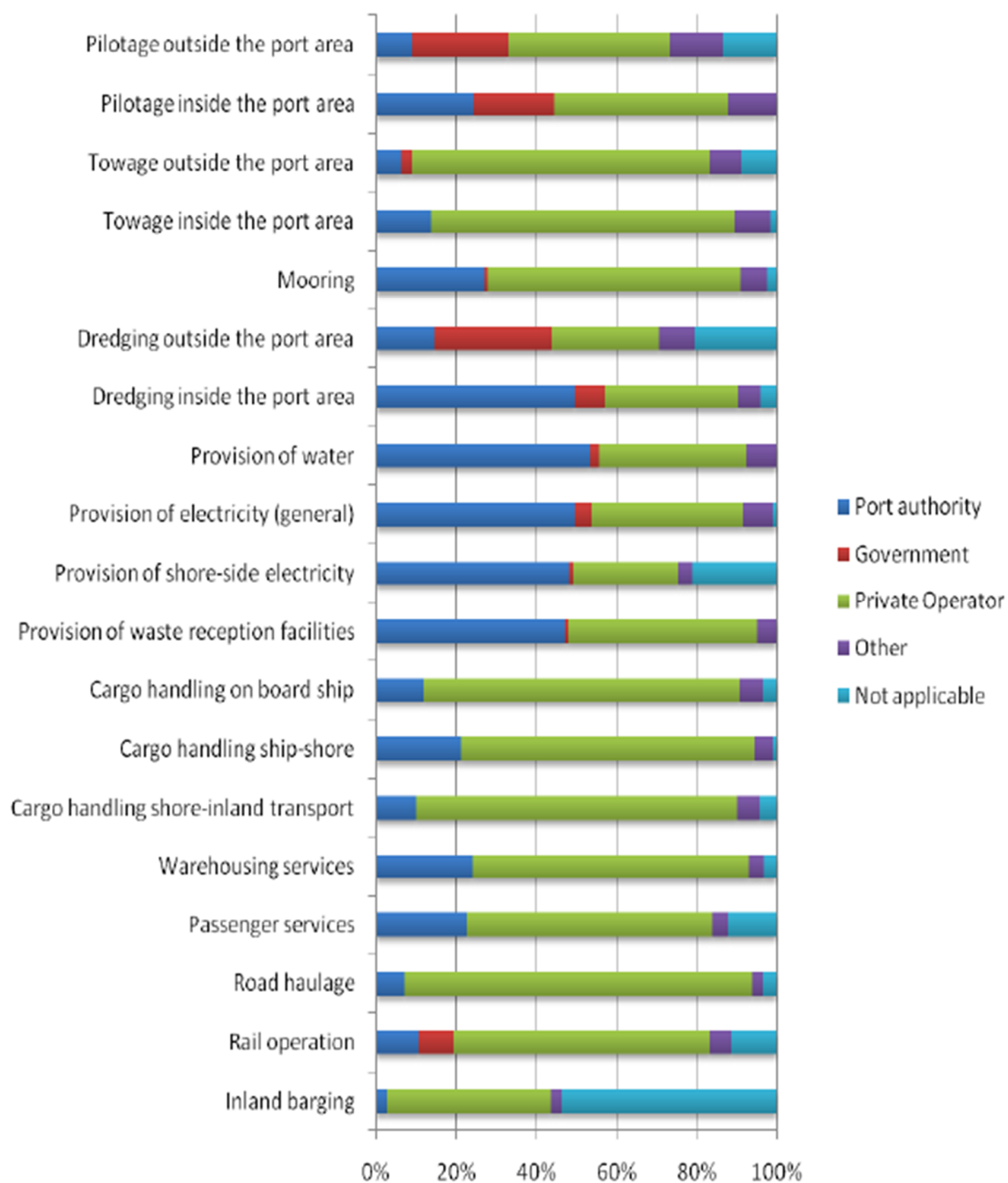
Tabela 10
Funções e tipos de autoridades portuárias

	TYPE	'Conservator'	'Facilitator'	'Entrepreneur'
FUNCTION				
Landlord		Passive real estate 'manager': - continuity and maintenance - development mainly left to others (government / private sector) - financial revenue from real estate on "tariff" basis	Active real estate 'broker': - continuity, maintenance and improvement - development broker and co-investor - includes urban and environmental real estate brokerage - financial revenue from real estate on commercial basis Mediator in commercial B2B relations between service providers and port customers Strategic partnerships with inland ports, dry ports and other seaports	Active real estate 'developer': - continuity, maintenance and improvement - direct investor - includes urban and environmental real estate development - financial revenue from real estate on commercial basis - financial revenue from non-core activities Direct commercial B2B negotiations with port customers – active pursuit of market niches Direct investments in inland ports, dry ports and other seaports
Regulator		Passive application and enforcement of rules and regulations mainly set by other agencies Financial revenue from regulator role on 'tariff' basis	Active application and enforcement of rules and regulations through co-operation with local, regional and national regulatory agencies + setting of own rules and regulations Provide assistance to port community to comply with rules and regulations Financial revenue from regulator role on 'tariff' basis with differential charging options for sustainability	Idem facilitator Idem facilitator + selling expertise and tools outside the port Financial revenue from regulator role on commercial basis
Operator		Mechanistic application of concession policy (license-issuing window)	Dynamic use of concession policy, in combination with real estate broker role 'Leader in dissatisfaction' as regards performance of private port services providers Provide services of general economic interest and specialised commercial services.	Dynamic use of concession policy, in combination with real estate development role Shareholder in private port service providers Provide services of general economic interest as well as commercial services.
Community Manager		Not actively developed	Economic dimension: - solve hinterland bottlenecks - provide training and education - provide IT services - promotion and marketing - lobbying	Provide services in other ports Idem facilitator type but economic dimension with more direct commercial involvement
GEOGRAPHICAL DIMENSION		Local	Local + Regional	Local + Regional + Global

Fonte: Verhoeven, 2011

Gráfico 12

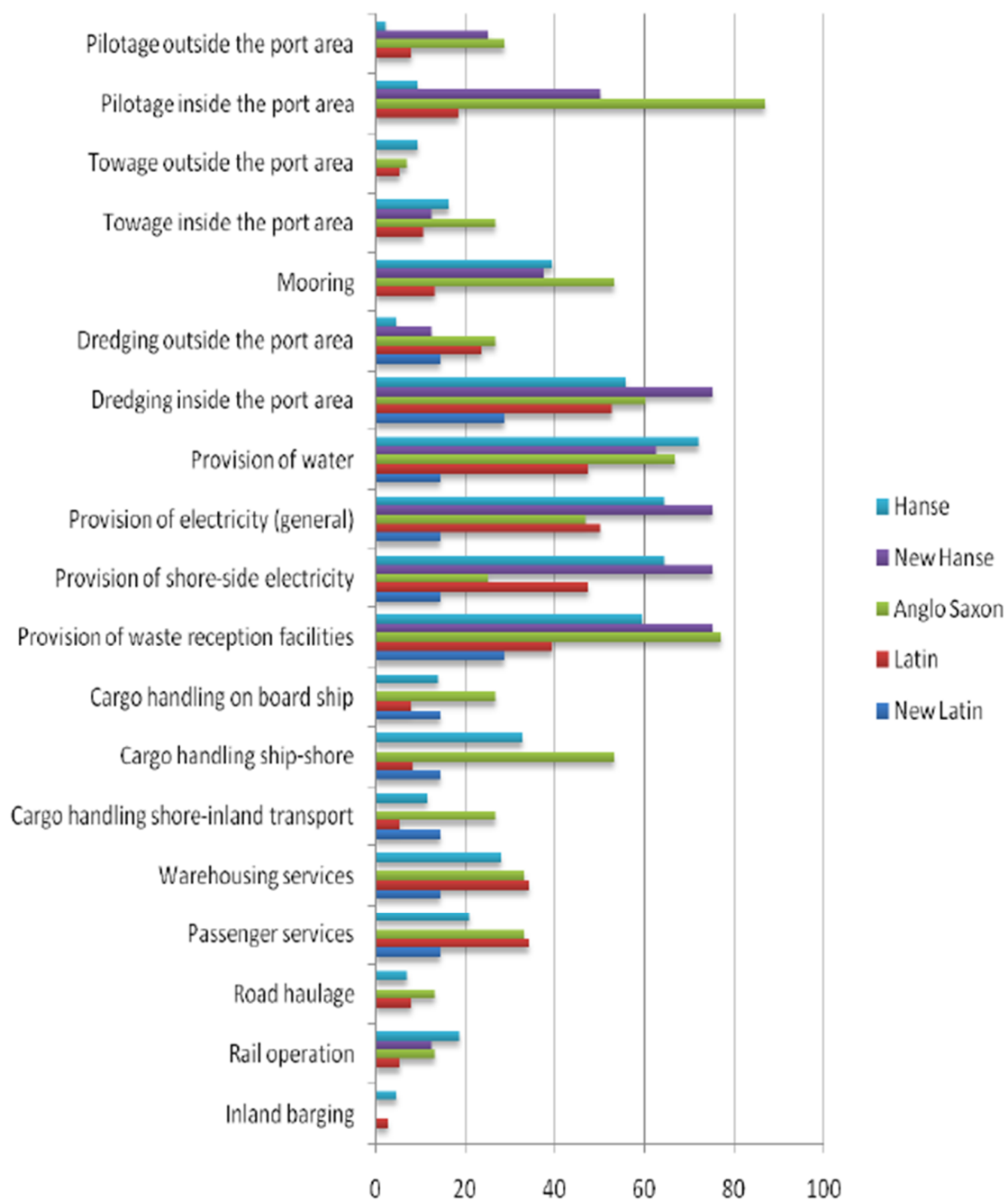
Provisão direta dos serviços operacionais



Fonte: Verhoeven, 2011

Gráfico 13

Provisão direta por regiões



Fonte: Verhoeven, 2011

Caixa de texto 2

Contrato de concessão do Terminal Porte Oceane S.A.

TERMINAL PORTE OCEANE S. A. signs a concession agreement for Port 2000 in Le Havre, France (16.05.06)

Terminal Porte Oceane, a joint venture between APM Terminals and the French stevedoring group Perrigault SA has signed a concession agreement with the Port Autonome du Havre to operate and manage a new container terminal in Port 2000, Le Havre.

The joint venture is committed to developing a world class facility. Under the 36 year concession agreement, it will also be actively involved in the building and investment of superstructures at the new container terminal.

The joint venture has been approved by the French Competition Authorities. The terminal is scheduled for opening in autumn 2007 and feature 700 meters of berth, with ancillary services, state of the art IT systems and a full suite of container handling equipment including post Panamax ship to shore cranes.

Background - Groupe Perrigault

The Perrigault Group, mainly through Terminaux de Normandie in Le Havre, is among the leaders in the French stevedoring industry. Besides container stevedoring, the group also operates conventional vessels and car carriers, performs container repairs and is involved in barge shipping operations between Le Havre, Rouen and Paris.

To perform its activity, the Perrigault Group (around 1000 people) employs close to 20% of the total French dockers workforce.

Background - APM Terminals

APM Terminals, with corporate headquarters in The Hague, Netherlands, is a leading, independent, global container terminal owner and operator of more than 40 ports, serving about 60 container shipping lines.

APM Terminals is part of the A.P. Moller Maersk Group, with 100,000 employees and offices in more than 125 countries of the world. In addition to container terminals, the group is involved in container shipping and logistics; tankers, offshore and other shipping activities; retail; exploration for and production of oil and gas; shipyards and other industrial activities.

In France, the Group is active in container transportation, logistics and ship owning through its affiliate Maersk France SA, employing more than 500 people.

Press Release--16 May 2006

Fonte: *Website* APM Terminals

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Peso da carga bruta total movimentada na EU-27.....	7
Gráfico 2 – <i>Public Setor vs Value for Money</i>	17
Gráfico 3 – Transferência de risco óptima.....	19
Gráfico 4 – Modelos de provisão de serviços públicos.....	22
Gráfico 5 – Tipologias de contratos de PPP.....	24
Gráfico 6 – Diferenciação dos portos por regiões.....	31
Gráfico 7 – Objetivos económicos das autoridades portuárias.....	32
Gráfico 8 – Propriedade dos terrenos e restrições associadas.....	38
Gráfico 9 – Frequência de contatos com goveno.....	39
Gráfico 10 – Tarifas e responsabilidades das autoridades portuárias.....	45
Gráfico 11 – Tipologias de governo de redes através do setor público.....	82
Gráfico 12 – Provisão directa dos serviços operacionais.....	91
Gráfico 13 – Provisão direta por regiões.....	92

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Peso bruto de bens movimentados.....	8
Tabela 2 – Principais características da costa europeia	90
Tabela 3 – GNI de 2011.....	10
Tabela 4 – Objetivos por regiões.....	33
Tabela 5 – Propriedade dos portos por regiões.....	37
Tabela 6 – Comparação de diferentes experiências	70
Tabela 7 – Forma legal das autoridades portuárias.....	87
Tabela 8 – Frequência de contatos e tipo de governo	88
Tabela 9 - Tamanho das autoridades portuárias por regiões	89
Tabela 10 – Funções e tipos de autoridades portuárias	90

ÍNDICE DE CAIXAS DE TEXTO

Caixa de texto 1 – Classificação em grupos regionais.....	30
Caixa de texto 2 - Contrato de concessão do Terminal Porte Oceane S.A.....	93