



IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

Reflexões sobre Parcerias Público-Privadas no Financiamento de Governos Locais

Eduardo J. Nguenha

Nos últimos 60 anos a população urbana mundial tem registado transformações significativas. De 1950 a 2005 a população urbana mundial quadruplicou atingindo 3.2 bilhões de habitantes, com cerca de 11% destes nas cidades africanas (UCLG, 2008; UN, 2008; 2007). De acordo com as Nações Unidas (2008) a população urbana mundial em 2008 correspondia a 50% da população global, projectando-se que até 2050 a mesma atinja 6.2 bilhões de habitantes, com cerca de 83% (5.3 bilhões) destes habitantes vivendo nas cidades dos países em desenvolvimento.

O rápido crescimento da população urbana cria um *gap* entre as demandas e a disponibilidade de infra-estruturas e serviços públicos urbanos. As novas demandas, associadas a um processo crescente de descentralização de responsabilidades dos governos nacionais para os locais, que tem tomado espaço nos países em desenvolvimento, incrementa a necessidade de mais recursos e de políticas sustentáveis de financiamento de infra-estruturas económicas e sociais. Estima-se que nos próximos 20 anos as necessidades anuais de investimento em infra-estruturas públicas nos países em desenvolvimento atinjam cerca de USD600 bilhões e destes USD200 milhões sejam necessidades anuais de financiamento dos governos locais para infra-estruturas (UCLG, 2008; The World Bank, 2005). Perante tamanha demanda, as tradicionais formas de financiamento dos governos locais, nomeadamente, a tributação (impostos,

taxas e tarifas), as transferências fiscais dos governos nacionais, donativos e créditos têm, por várias razões, atendido apenas a uma parte das necessidades de investimento público. Nestas circunstâncias, uma das formas alternativas de financiamento dos governos locais que tem sido adoptada é a parceria entre os sectores público e privado. É sobre esta forma de financiamento que nos propomos a reflectir.

Uma parceria público-privada (PPP) pode ser definida como uma relação entre o Estado (através das suas instituições) e o sector privado em que o primeiro, sem que seja por via de privatização, envolve o segundo no fornecimento de bens/serviços públicos. O envolvimento do sector privado pode se limitar a uma ou a todas as fases de concepção do projecto, da construção, do financiamento e da operação da infra-estrutura durante um período após o qual a propriedade reverte-se a favor do Estado (Rocha e Horta, 2005). Assim, as combinações possíveis nas PPP podem ser a contratação do agente privado para (i) projectar e construir uma infra-estrutura pública com o financiamento do Estado; (ii) projectar, construir com o financiamento do Estado e operar uma infra-estrutura pública (*build, operate and transfer* – BOT); (iii) projectar, construir com financiamento próprio e operar uma infra-estrutura pública (*design, build, finance and operate* – DBFO), sendo que neste caso a propriedade da infra-estrutura não se reverte a favor do Estado; e (iv) projectar, construir com financiamento próprio e operar,

recuperando os custos através da cobrança de taxas ou tarifas aos usuários do serviço fornecido (o exemplo aproximado no caso moçambicano é a construção da estrada N4 cuja utilização é paga nas portagens estabelecidas ao longo da via). Como se pode depreender, esse exercício constitui uma forma de o Estado transferir para o sector privado os riscos e os custos de projecção, de construção e operacionais (Camargo, 2004; Leitch e Motion, 2003).

As modalidades DBFO e concessões são preferenciais para governos financeiramente deficitários pelo facto de serem as únicas que garantem a transferência conjunta do risco e de custos de financiamento do sector público para o sector privado. Os governos locais dos países em desenvolvimento têm usado comodamente estas modalidades pela possibilidade que se apresenta de aumentarem os seus investimentos em infra-estruturas e prestação de serviços públicos, sem aumentar o seu endividamento, nem aumentar a carga fiscal, nem reclamar mais participação do governo central, nem de ter que utilizar a sua capacidade administrativa (muitas das vezes fraca) e ao mesmo tempo transferirem parte do risco e custos de investimento para o parceiro privado. Contudo, o envolvimento dos governos locais em PPP, particularmente em BOT, DBFO e concessões é susceptível a uma reflexão profunda de todos. A transferência do risco e de custos pelo sector público para o sector privado tem, para além de riscos económico-

financeiros, riscos políticos inerentes. Uma primeira questão a considerar é o nível do risco que os governos locais são capazes de estimar e transferir para o privado. O ideal seria transferir completamente o risco do investimento, porém isso é difícil por razões de vária ordem. Quanto menor for a parcela do risco transferido para o privado, mais o investimento se assemelha a um investimento público. Porquanto, sendo impossível estimar e transferir totalmente o risco, o custo de investimentos das PPP deveria ser assumido como se fosse um empréstimo do privado com todos ou uma parte dos custos contabilizados no investimento público. Estas modalidades de PPP exigem por parte dos governos uma capacidade técnica enorme de estimação do risco e de negociação com o sector privado. Por isso, há toda a necessidade e cuidados a ter com as PPP para evitar que investimentos públicos sejam disfarçados em investimentos privados.

Segundo, a implementação das PPP levanta a questão do papel e da responsabilidade política do sector público. Uma grande parte de bens públicos com impacto directo na vida das pessoas é eficientemente fornecida pelos governos locais. O fornecimento pelo governo local de serviços como de recolha e gestão de resíduos sólidos, de saneamento, de fornecimento de água potável e de iluminação, por exemplo, não só enfatiza o exercício do poder descentralizado pelo governo central como também aproxima e legitima o papel político dos governos. A ideia dominante de que a descentralização visa aproximar os governos aos seus governados, suplanta qualquer justificativa, ainda que razoável, de que o sector privado, através das PPP possa vir, dentro dos limites contratuais, colocar em primeira instância os interesses da colectividade que propriamente os seus. Esta desconfiança pode minar a relação entre os cidadãos e os governos locais quando os princípios de boa governação (transparência, responsabilização, previsibilidade e participação) não são observados (Brewer, Hayllar, 2005).

A terceira questão importante a reflectir sobre ela é a fiscalização da implementação dos contratos de PPP. Se são, do ponto de vista económico-financeiro e social indesejáveis os investimentos públicos disfarçados em PPP (e por isso potencialmente arriscados), pior ainda é quando o sector público falha no aspecto de fiscalização. Casos comuns da falha da fiscalização têm origem na falta da capacidade e do domínio das áreas terceirizadas pelo sector público. Quando se trata de governos locais de países em desenvolvimento, esses aspectos são ainda mais salientes dado que não existe muita experiência de gestão de serviços públicos, nem capacidade técnica suficiente. Nestas condições, as PPP podem tornar-se num instrumento de geração de distorções de mercado, de insatisfações e do mal-estar geral. A fiscalização em PPP deve garantir que a acção do agente privado não impacte de forma negativa o bem-estar social em geral e o nível de satisfação dos usuários dos bens/serviços públicos, em particular.

Em suma, do mesmo modo que os governos locais enfrentam múltiplas e crescentes necessidades de financiamento, também têm à disposição diversos tipos e modelos de financiamento, dentre os quais as PPP. Seja qual for o modelo de mobilização de recursos para o financiamento local, a criação da capacidade técnica e humana interna deve ser o ponto de partida. As PPP são um modelo de financiamento de bens/serviços públicos célere e podem promover o desenvolvimento local. Contudo, a adoptá-las há que se ter consciência dos riscos económico-financeiros e sócio-políticos inerentes. Quando os governos locais não possuem capacidade interna suficiente de escolha de melhores tipos de PPP, e dentro desses tipos negociarem melhores contratos, as PPP podem significar a alienação das principais funções e competências descentralizadas pelos governos centrais, gerando ineficiências e consequências económicas e políticas sérias no longo prazo.

Referências Bibliográficas

- BREWER, B.; HAYLLAR, M. (2005). Building Public Trust Through Public-Private Partnership. In *International Review of Administrative Sciences*. Vol 71 (3): pp. 475 – 492.
- CAMARGO, J.M. (2004). PPP: Eficiência e Risco. www.azevedosette.com.br, acessado a 17 de Julho de 2009.
- LEITCH, S.; MOTION, J. (2003). Public-Private Partnerships: Consultation, Cooperation and Collusion. In *Journal of Public Affairs*. Vol.3 (3), pp. 273 – 278.
- ROCHA, G. E. M.; HORTA, J. C. M. (2005). *Parcerias Público-Privadas: Guia Legal para Empresários, Executivos e Agentes de Governo*. Azevedo Sette Advogados. Editora PRAX. Belo Horizonte, Brasil.
- THE WORLD BANK (2005). *State of the World: Our Urban Future*. Lind Starke, WW Norton and Company, New York London.
- UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (2008). *UCLG Policy Paper on Local Finance*. UCLG, Barcelona.
- UNITED NATIONS / DESA (2007). *Urban Population, Development and the Environment*. www.unpopulation.org acessado a 24 de Julho de 2009.
- UNITED NATIONS / DESA (2008). *World Urbanization Prospects, The 2007 Revision*. www.unpopulation.org acessado a 24 de Julho de 2009.