

II. FINANCIAMENTO DO SECTOR IMOBILIÁRIO

A. INTRODUÇÃO

O sector financeiro está intimamente ligado aos projectos imobiliários, quer pela concessão de crédito à construção e ao consumo, quer pela canalização de poupanças, de empresas e de particulares, para fundos de investimentos imobiliários.

Habitualmente, estas duas formas de intervenção do sector financeiro no sector imobiliário apresentam perspectivas e expectativas diferentes sobre prazos para obtenção de rentabilidade, sendo a concessão de crédito mais sensível à rentabilidade de curto prazo e o investimento em fundos mais centrado na rentabilidade de médio e longo prazo. Em qualquer dos casos, a degradação do espaço provoca a degradação do sistema financeiro ligado ao sector imobiliário.

O "Crédito Bancário" é, por excelência, o instrumento financeiro mais utilizado, estando ao dispor de qualquer entidade pública ou privada que ofereça, à partida, condições de honrar os compromissos estabelecidos entre a entidade que fornece o capital e a entidade que o solicita. Este instrumento intervém no sector imobiliário desde o financiamento dos processos de loteamento e de urbanização, até ao financiamento ao consumidor final, isto é, à aquisição de imóveis, passando naturalmente pelo financiamento à construção.

A política de Gestão de Fundos de Investimento Imobiliário das Instituições Financeiras (bancos e seguradoras) é igualmente determinante, dado que é muitas vezes o principal factor de valorização de um projecto imobiliário canalizando para este, desde o seu início, capitais que apenas podem ser mobilizados caso o projecto em causa evidencie possibilidades reais de valorização, não só a curto mas sobretudo a médio e longo prazo.

O financiamento obtido junto das instituições financeiras pelos agentes económicos intervenientes no mercado imobiliário, nomeadamente no sector da construção (habitação), requer uma análise cuidada no sentido de se perceber se o que está em causa é apenas a rentabilidade a curto prazo dos investimentos financiados ou se, para além deste factor, existem ainda preocupações com as repercussões a longo prazo destes investimentos que têm reflexos na qualidade urbanística e imagem das cidades. Caso essa perspectiva de

longo prazo, habitualmente ausente das preocupações dos agentes económicos de menor dimensão, não se verifique, o sector financeiro pode ser vítima das suas próprias políticas, dada a degradação do valor intrínseco dos investimentos financiados.

O aparecimento na sociedade portuguesa de parcerias público-privadas, com uma participação forte de entidades financeiras, aumenta a necessidade de sensibilizar este sector para a preocupação urbanística que deve existir na avaliação de projectos de cariz imobiliário. A falta de rigor e atenção a esta matéria deve, sem dúvida, ser ultrapassada, sob pena de se estar a contribuir para a desqualificação do espaço urbano e para a crise do sector financeiro.

B. CRÉDITO BANCÁRIO – Noções Básicas

Sendo o crédito bancário um dos elementos centrais da presente tese, na medida em que se pretende confirmar se existe ou não uma relação forte entre o trinómio imobiliário-qualidade urbanística-entidade financeira, importa, antes de mais, definir o crédito bancário, quais os objectivos que lhe estão subjacentes e quais as modalidades praticadas pelas entidades bancárias.

A palavra "Crédito" deriva da palavra latina "*Credere*" que significa acreditar/ confiar. A confiança garante, em maior ou menor grau, à entidade financiadora a maior ou menor certeza sobre a probabilidade de que o financiamento concedido e os respectivos encargos são reembolsados nas datas acordadas.

Durante muito tempo as relações entre quem emprestava e quem pedia emprestado basearam-se em "códigos de honra" que deveriam ser respeitados e cumpridos.

Com o desenvolvimento da sociedade capitalista, o sistema de crédito foi-se sofisticando e adaptando a novos contextos sociais e económicos, suscitando a criação de modelos financeiros mais modernos e complexos.

Foi fundamentalmente no período que se seguiu à 2ª Grande Guerra que o crédito passou a assumir um papel preponderante nas relações económicas nacionais e internacionais surgindo, consequentemente, como vital para a reconstrução e restabelecimento do desenvolvimento socio-económico de cada uma das nações envolvidas. Deste modo, passou a ganhar um estatuto privilegiado e imprescindível entre os agentes económicos, assumindo práticas cada vez mais sofisticadas e modernizadas face às necessidades de uma população e mercados mais exigentes.

De uma forma simplista, o crédito não é mais do que um contrato entre uma parte que empresta e outra que pede emprestado. Neste contrato, estão definidas as obrigações das partes contratantes sendo as principais: o montante cedido, o prazo de pagamento, a periodicidade de pagamento e o custo dos fundos disponibilizados. Relativamente às partes, estas incluem o credor, que tem a obrigação de emprestar e o direito de receber, e o devedor que tem o direito de receber e a obrigação de pagar.

O facto do credor ficar privado do uso do seu capital durante o prazo do financiamento e de correr o risco de não vir a receber a totalidade ou parte do montante em dívida e respectivos encargos, confere-lhe o direito de cobrar pela assunção desse risco.

O risco é "*a probabilidade ou possibilidade de, naquele prazo acordado, não ser cumprida a promessa de pagamento ou restituição*" (Cabido, 1999). Relativamente à parte que empresta, esta reaverá, findo o prazo acordado, o montante emprestado acrescido de um valor que a compensará do tempo de espera, bem como do risco de não o vir a receber.

Esta remuneração é o **juro**, designação inerente ao conceito de crédito, que resulta, em larga medida, de operações resultantes da circulação de capital, contribuindo directa e indirectamente para a obtenção de lucro que, por sua vez, poderá potenciar maior investimento, incentivando/incrementando o desenvolvimento económico.

A globalização da economia, ao incentivar uma maior liberalização do mercado financeiro, contribuiu para o surgimento de uma maior diversificação e inovação nas formas e utilização de mecanismos de concessão de crédito, acompanhando as crescentes exigências das sociedades modernas.

Neste sentido, existem, actualmente, diferentes modalidades de crédito que variam em função da origem e natureza ou área de aplicação, da finalidade da operação, do prazo da operação e das especificidades praticadas por empresas especializadas (como são exemplo as de *leasing* e de *factoring*).

Nesta análise, o crédito concedido a título individual, será objecto de destaque, subentendendo-se que o contributo deste poderá ser relevante para o tema em desenvolvimento. Este tipo de crédito está ligado a dois factores: consumo e produção. No primeiro, destaca-se o sistema de vendas a crédito praticado pelos comerciantes e/ou outros agentes económicos, como forma de incentivar o consumo. Incluem-se, ainda, nesta categoria a emissão de cartões de crédito e o apoio a despesas individuais para diversos fins. No segundo, destaca-se a concessão de crédito para a aquisição e/ou construção de habitação, bem como o apoio à recuperação/conservação habitacional.

A modalidade de crédito na vertente do sector imobiliário está vocacionada para o fomento da construção e habitação. A sua especificidade e a longa duração exigida pela maioria das solicitações deste tipo de crédito obrigam, por parte da entidade que empresta,

a formalidades de natureza hipotecária, como forma de garantia e de minimizar os riscos com a operação.

A aplicação do crédito para investimento não possui especificidades próprias, podendo abranger um leque diversificado de investidores e de sectores de aplicação. De uma forma simples, está direccionado para os investidores e para diferentes áreas onde estes poderão investir. Normalmente, a este tipo de crédito está associado o desenvolvimento e modernização do aparelho produtivo, o apoio a projectos de construção e obras públicas com impacto socio-económico e a modernização de infra-estruturas de diferentes sectores de actividade.

Segundo Cabido, o crédito bancário baseia-se num conjunto de princípios e práticas específicas que o diferenciam de outras modalidades de crédito praticado por entidades parabancárias. Trata-se de um mecanismo financeiro que poderá prestar apoio ao tecido social e empresarial, facilitador, por um lado, de necessidades individuais e, por outro, de transacções comerciais que podem incentivar e potenciar o investimento, o consumo e a produção, bem como a circulação de bens e serviços. De uma forma genérica, podemos considerá-lo como impulsor do desenvolvimento socio-económico.

O sucesso e a credibilidade desta operação bancária deve basear-se numa relação de confiança, respeito e cumprimento dos deveres implícitos entre a entidade que empresta e os intervenientes que solicitam o crédito. As técnicas de análise do risco, cada vez mais adaptadas à crescente complexidade e volume de crédito, avaliam e apuram a capacidade e solvabilidade do cliente.

Não obstante, a garantia surge como *"um trinco de segurança para operações correctamente analisadas, viáveis e credíveis por si mesmas. Mais que a solidez das garantias e mesmo antes delas, deverá estar a solidez das operações e dos agentes beneficiários que as propõem e que por elas respondem."* (Cabido, 1999: pg 105).

É curioso notar a escassez de bibliografia portuguesa sobre esta matéria, focalizando apenas numa óptica meramente escolar e académica e preocupando-se sobretudo com situações de gestão económico-financeira dos particulares e dos agentes económicos e negligenciando, talvez, o papel e a intervenção da própria entidade financeira na sociedade civil. Não obstante, esse envolvimento assume, cada vez mais, uma posição de relevo, quer seja como parceiro em situação de investimento, tendo sempre presente os

respectivos dividendos, quer através do incentivo e apoio concedido a diferentes actividades de natureza social e cultural.

Fundos de Investimento Imobiliário

Os anos 80 trouxeram, juntamente com a liberalização dos mercados, a eclosão de novos produtos financeiros. No caso particular dos Fundos de Investimento Imobiliários, criados legalmente em 1987 (DL nº 1/87 de 3 de Janeiro e DL nº 237/87 de 12 de Junho), com a finalidade de constituírem uma carteira diversificada de valores imobiliários, permitindo à entidade gestora, actuar ao nível de diferentes operações, detendo participações de mais de 50% em sociedades que se dediquem exclusivamente à aquisição, venda, arrendamento e exploração de imóveis. A especificidade destes fundos advém do facto dos capitais aplicados nas operações efectuadas serem provenientes do público em geral, através das instituições bancárias que exercem funções de depositários, garantindo, igualmente, ao cliente legalidade e a transparência nas operações processadas. Este tipo de Fundos, possibilita também a canalização de recursos para o mercado imobiliário, outrora aplicados noutro tipo de produtos financeiros, conferindo aos titulares dos Fundos, um direito de propriedade sobre um património imobiliário que lhes possibilita realizar positivamente transacções comerciais pouco acessíveis a um investidor isolado. O titular, ou melhor, o coproprietário desses bens imóveis aufero do direito de receber a sua parte resultante do rendimento do património e das mais-valias realizadas (designado por "unidades de participação"), beneficiando, de igual modo, da valorização do capital que investiu, fruto da própria valorização dos imóveis que fazem parte dos Fundos. É de ressaltar que estes Fundos pressupõem um crescimento seguro e estável mas sem lucros rápidos, induzindo o crescimento do sector da construção e do mercado de arrendamento de imóveis para habitação e serviço.

Os Fundos Imobiliários "*não são mais uma entidade que opera no mercado de compra, venda e arrendamento de imóveis, mas antes um novo instrumento de aplicação de aforro do público cuja garantia repousa na solidez do sistema bancário*" (Manuel Gonçalves, 1998: pg 16). Têm como objectivo principal a captação de poupanças canalizando-as para o investimento, em bens imóveis, permitindo aos investidores beneficiar da sua rentabilização sem correr grandes riscos.

C. OS INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

Até há relativamente pouco tempo, nunca foi explicitada qualquer política para o sector da habitação em Portugal que equacionasse o seu incremento numa perspectiva de longo prazo (a Política de Cidades Polis XXI vem inverter esta situação). Destacam-se, no entanto, algumas medidas neste sector, implementadas nas últimas três décadas, adaptadas a determinadas realidades concretas e interesses sociais, cuja concretização foi possível graças às iniciativas governamentais em articulação com entidades financeiras, para as quais foram disponibilizados sistemas especiais de financiamento.

Nesta perspectiva, são abordadas sumariamente as características estruturais deste sector, algumas medidas adoptadas tendo em vista a resolução de problemas existentes e o papel do sistema de crédito como factor indutor da promoção habitacional e social.

Durante décadas, o Estado Novo apoiou uma classe minoritária da sociedade civil que teve como base de enriquecimento o investimento na propriedade imobiliária, colocada posteriormente no mercado de aluguer de habitação (designados por "prédios de rendimento"). A crise económica e política de inícios da década de 70 vem alterar substancialmente estes investimentos imobiliários, e vem revelar o fracasso da política habitacional do antigo regime, facto que se justifica pelas carências habitacionais (do ponto de vista qualitativo e quantitativo) identificadas no pós 25 de Abril. Estas carências evidenciam uma desproporção entre o volume de alojamentos e os parques recursos económicos da maioria das famílias, situação que levou ao aparecimento de áreas de construção marginais nas periferias das cidades, desprovidas de infraestruturas urbanísticas e de equipamentos e serviços de proximidade.

Segundo Fonseca Ferreira (1988), as graves carências habitacionais e a debilidade do sector da habitação têm causas remotas, assentes numa economia tradicionalmente suportada por actividades "parasitárias" e por uma forte predilecção pelo arrendamento, implementado pelas classes com capacidade económica para investir no imobiliário. De acordo com este autor, um diagnóstico pormenorizado sobre a problemática da habitação em Portugal, permite identificar cinco bloqueamentos estruturais à produção deste sector:

- i. **Inexistência de uma política de habitação** no período antes e depois do 25 de Abril. Subentendendo por política de habitação a definição dos objectivos, meios (técnicos, financeiros e institucionais) e articulação com os diferentes intervenientes no processo. Defendendo, no entanto, a existência de algumas medidas avulsas e pouco articuladas, concretizadas ao sabor das conjunturas e das disponibilidades financeiras.

Política de Cidades Polis XXI

Programa de cariz político que define uma "Política de Cidades forte e coerente", propondo para a sua concretização medidas inovadoras de financiamento, em articulação com "modelos adequados de gestão e de governança territorial".

A estratégia principal desta política é dotar e qualificar globalmente as cidades portuguesas, tornando-as mais competitivas e afirmativas, a nível do sistema urbano nacional e internacional, bem como, no contexto da região onde se integram.

As linhas de orientação subjacentes à definição desta política, resumem-se a três aspectos: i) olhar para as áreas intraurbanas, considerando-as como "mosaicos urbanos" na diversidade; ii) olhar para as cidades como nós de redes; iii) articular cidade – região, possibilitando estabelecer uma nova e virtuosa parceria, entre o meio urbano e o meio rural.

A partir das linhas de orientação, foram definidos os instrumentos e os mecanismos de intervenção.

A questão da habitação é focada à escala urbana. De acordo com o documento de apresentação da Política de Cidades, a regeneração urbana deverá articular habitação, reabilitação e revitalização urbanas, ambiente e mobilidade nos espaços intra-urbanos, visando a coesão e coerência do conjunto da cidade. Neste sentido, é proposto como suporte uma estrutura de parceria local alargada, envolvendo transversalmente diferentes entidades públicas e privadas (Municípios, Administração Central, Empresa, entre outros). Para além desta fonte de financiamento, foram criados programas específicos de financiamento suportados pelo Orçamento de Estado: PROHABITA e PROREABITA, sendo o primeiro direccionado para o acesso à habitação e o segundo, para apoio à reabilitação de edifícios.

Fonte: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Política de Cidades Polis XXI

- ii. **Peso da propriedade fundiária** – a escassez de solo infraestruturado em áreas adequadas e a preços acessíveis é, segundo este autor, o principal entrave ao desenvolvimento de uma regular e produtiva política de habitação.
- A elevada protecção institucional da propriedade fundiária, tendo como objectivo o rendimento em detrimento da produção, é encarada na sociedade do antigo regime como sinónimo de poder económico e político. Este facto, para além de tornar inoperante uma política de solo, gerou atitudes especulativas no sector da habitação.

- iii. **Modelo de promoção desajustado** – a promoção da habitação implementada na década de 70, por grandes promotores e pelo sector público e privado, revelou-se desajustada da realidade social e económica existente no país.
- iv. **Sistema de financiamento inadequado** – A grande dependência do sistema de financiamento do Orçamento de Estado e do crédito bancário, emolado por situações de financiamento à aquisição de habitação, tornam difícil o desenvolvimento e mobilização deste sector.
- v. **Debilidade tecnológica e organizativa da construção civil** – A debilidade da estrutura empresarial e produtiva do sector da construção, caracterizado por pequenas empresas dispersas, de natureza familiar e artesanal, com organizações empresariais e tecnológicas incipientes dificultam o incremento da produção habitacional, tornando-a cara, morosa e especulativa.

Até meados da década de 60, as carências habitacionais sentidas no País eram mais de natureza qualitativa, reflectindo-se nas más condições de habitabilidade, na exiguidade dos espaços interiores, na falta de infraestruturas e equipamentos, na pouca importância atribuída ao espaço público e na acentuada degradação dos edifícios, reflexo da falta de uma política de conservação dos mesmos.

A partir de finais da década de 60, as transformações induzidas pelos movimentos migratórios de população oriunda do meio rural (excedente de mão-de-obra agrícola) para os principais centros urbanos, abertura ao capital estrangeiro (integração de Portugal na EFTA) e pelo fim da Guerra Colonial, suscitaram a necessidade de aumento de oferta de alojamento, exigindo uma política habitacional mais produtiva e um maior controlo do uso do solo por parte do Estado.

Neste contexto, a adopção de um conjunto de reformas de âmbito jurídico (legislação sobre solos, planeamento urbano e punição da construção clandestina) e uma série de medidas de carácter interventivo (criação do FFH – Fundo de Fomento da Habitação, EPUL e SEHU) foram impostas institucionalmente como forma de solucionar e minimizar o problema habitacional. Não obstante, a falta de condições técnicas e sociais, associada à permanência dos interesses imobiliários (especulativos) e à escassez de solo disponível para a construção, ditaram o fracasso imediato destas medidas, retardando a resolução do problema e criando condições para o aumento da especulação imobiliária, no sector legal, e da construção clandestina, no ilegal.

Nos anos que precederam o 25 de Abril, embora a produção do sector imobiliário tenha crescido ligeiramente, em parte pelo reforço da intervenção do Estado que de uma forma directa incentivou o aumento do sector, e indirectamente diversificou os programas (Cooperativas de Habitação Económica, Serviços de Apoio Ambulatório Local/SAAL e Recuperação de Imóveis Degradados/PRID) e implementou uma nova regulamentação, interiorizando novos conceitos e políticas sobre o arrendamento e o solo urbano (DL nº 445/74 e DL nº 794/76¹²), a especulação imobiliária e fundiária intensificou-se. Apesar de tudo, os preços praticados pelo sector legal continuavam incomportáveis para os estratos da população de menores recursos económicos.

A inoperância do sector público na resolução das carências de habitação, sentidas a todos os níveis, determinou em 1976 a necessidade de liberalizar as políticas habitacionais. Neste sentido, uma das medidas adoptadas pelo ministério da tutela (na altura designado por Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção) foi a criação de um sistema de crédito à aquisição de habitação própria, com juros bonificados e alargados prazos de amortização, através do qual se pretendia minorar os impactos negativos resultantes da decisão do congelamento das rendas e reactivar o sector da construção. *“Desta forma tentava-se relançar a promoção privada, criando procura solvente através de subsídios do Estado”* (Fonseca Ferreira, 1988: pg 59).

Se, por um lado, a liberalização da promoção habitacional veio permitir o escoamento dos fogos e a retoma da produção habitacional privada, por outro, provocou a extinção de alguns programas e medidas habitacionais de carácter inovador e arrojado, como o SAAL. Apesar desta situação poder representar, aparentemente, uma demissão do Estado enquanto promotor de produção de habitação, sobretudo destinada aos estratos de população mais insolventes na sociedade, na realidade este não se desvinculou da sua função, na medida em que indirectamente suportou os encargos das reduções e isenções fiscais ligadas ao regime de crédito bonificado, implementado e em vigor entre 1976 e princípios da década de 80.

A prática do crédito para a aquisição de habitação própria, enquanto medida isolada de política habitacional, proporcionou uma grande rigidez na ocupação do parque habitacional, condicionando a mobilidade das famílias e consequentemente alterando o desenvolvimento económico desejado e proposto para o País. Esta medida revelou-se,

¹² O Decreto –Lei nº 794/76 vem privilegiar a expropriação pela Administração, considerando-a como um procedimento administrativo necessário para a resolução da escassez de solo destinado à execução de planos de urbanização.

igualmente, como um certo estímulo ao aumento especulativo do preço da habitação, no qual foram investidos expressivos recursos financeiros, provenientes do orçamento do Estado. *“Estudos sobre a execução desta medida de política indicam que cerca de um terço do crédito bonificado foi concedido a famílias que suportariam financiamentos não bonificados. Os grandes beneficiários têm sido as camadas superiores da pequena burguesia e a média burguesia, quantas vezes aproveitando estas facilidades de crédito para comprar habitações que depois revendem especulativamente”* (Fonseca Ferreira, 1988: pg 54). Neste contexto, os resultados pretendidos com este benefício concedido pelo Estado (que pode considerar-se um subsídio) com o propósito de reduzir as desigualdades sociais e de proporcionar condições vantajosas para a aquisição de habitação condigna por toda a sociedade civil podem ter ficado muito aquém do desejável.

Relativamente a esta questão, alguns autores no Reino Unido (Kilroy, 1978) defenderam nos anos 80 propostas de alteração da política de habitação, no sentido de reduzir os benefícios fiscais atribuídos à aquisição de habitação ¹³. Esta situação possibilitaria que a poupança do Estado, resultante da redução dos benefícios, fosse canalizada para outras medidas necessárias para atenuar as desigualdades sociais, nomeadamente construção de alojamento para os sem abrigo, beneficiação de habitações degradadas e mais construção de habitação social.

Nos anos 80, a política de contenção da despesa pública praticada por algumas sociedades europeias, consequência das condições adversas provocadas pelo aumento do preço do petróleo, pela valorização do dólar e pelo défice da balança de pagamentos, determinou uma imposição na definição de *plafonds* de crédito, por parte das entidades financeiras. Com este cenário de fundo, o sector da habitação viu reduzir significativamente os seus benefícios constatando-se, no entanto, um certo estímulo fiscal, por parte do Estado, ao sector privado do arrendamento. Concluiu-se, pouco tempo depois, que o investimento nesta área não era suficientemente rentável, quando comparado com as alternativas disponibilizadas no mercado financeiro para o sector da aquisição.

A liberalização do sector bancário e segurador, ocorrido em finais da década de 80, incentivou a concorrência e forçou a diminuição das taxas de juro. A liberalização das taxas de juro contratuais, bem como a definição de uma taxa de referência para o cálculo das bonificações nas situações de empréstimo bonificado, veio provocar um novo ímpeto à produção e aquisição do sector habitacional nacional. Na década subsequente, as taxas de

¹³ De referir que a política de habitação inglesa é semelhante à portuguesa, neste espaço temporal.

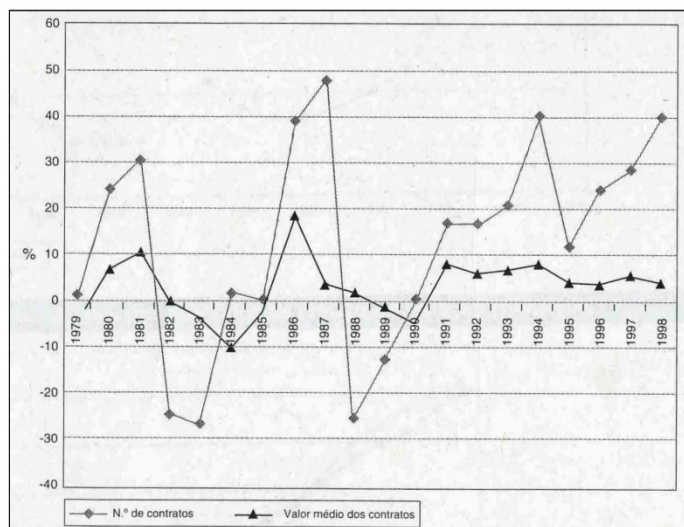
juro iniciaram uma franca descida, tornando possível um aumento da procura de habitação para aquisição própria, incentivando o aumento da construção e menosprezando o parque habitacional degradado existente.

Associado à descida de juro, o crédito à habitação beneficiou, em meados da década de 90, de um clima de confiança, gerado pelo aumento do rendimento familiar, pelo aumento e estabilidade no emprego e pelos níveis baixos de inflação. Esta foi sem dúvida uma fase gloriosa para o sector de produção habitacional, onde se constatou um considerável aumento da oferta, face à grande procura para aquisição de habitação própria.

Em finais dos anos 90 registou-se um maior controle e a imposição de algumas restrições na contratação de empréstimos em regime bonificado, na tentativa de inverter a tendência inflacionista dos preços praticados pelo sector imobiliário, definindo um valor máximo para compra de habitação ao abrigo do crédito bonificado.

A leitura do Gráfico da FIG C1 permite observar e comparar as taxas de variação anual respeitantes ao número de contratos efectuados e ao valor médio dos mesmos, desde 1979 até 1998. Sendo possível constatar uma instabilidade do número de contratos celebrados durante os anos 80, nota-se a mesma tendência, embora de forma menos acentuada, em relação ao valor médio solicitado para os empréstimos. Este facto liga-se com as variações da conjuntura económica ocorridas nesta década, ficando a dever-se também aos ajustamentos impostos pelas entidades financeiras, tendo em vista o enquadramento legal do crédito à habitação. O maior surto de contratos registados ocorre fundamentalmente a partir de 1992 acompanhado, de igual modo, pelo crescimento do valor médio dos contratos celebrados. O número de contratos de crédito formalizados, bem como o montante médio atribuído a cada contrato, continuou a aumentar até 1999 (cf. FIG C2 e FIG C3), reflectindo este último indicador a subida de preços de venda do imobiliário nacional nos últimos anos. Todavia, o número de contratos de crédito formalizados sofre um decréscimo acentuado a partir de 1999.

FIG C1 – Variação Anual do Crédito Concedido à Habitação



Fonte: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2000) "Notas Económicas", Revista da Faculdade nº 14, pg 89.

FIG C2 – Contratos de Crédito à Habitação Formalizados

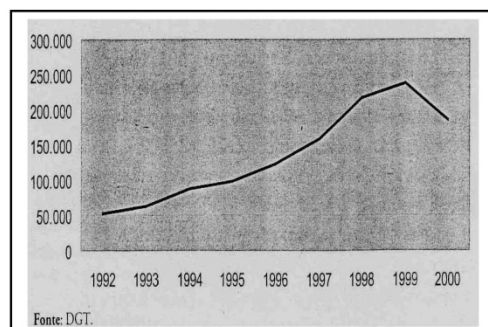
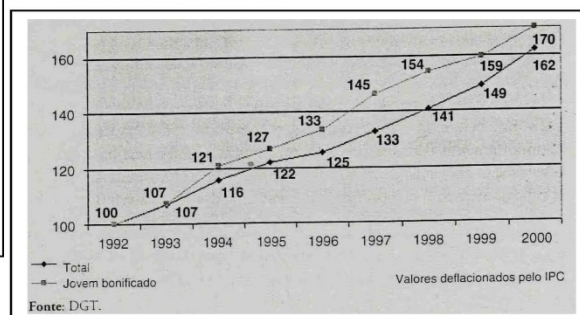


FIG C3 – Valor Médio dos Contratos de Crédito Concretizados



Fonte: Associação Portuguesa de Bancos (2001)- *Determinantes da Concorrência no Crédito à Habitação: O caso Português* ; Revista da Banca, nº 52, Julho/Dezembro 2001; pgs 16 e 17

Embora a liberalização da promoção habitacional fosse a política predominante no País, a partir da década de 80 houve, contudo, sempre a preocupação por parte da

Administração Central em solucionar carências habitacionais de cariz urgente e prioritário. Com este propósito, veja-se o exemplo do Plano de Emergência de Realojamento (PER), para o qual foi concedido apoio financeiro, através de linhas de financiamento bonificado a autarquias, no sentido de tornar possível a erradicação de barracas (com incidência nas cidades de Lisboa e Porto) e proporcionando às respectivas famílias uma habitação condigna com condições básicas de habitabilidade.

É de assinalar ainda, como factor muito positivo a iniciativa comunitária URBAN (1ª fase/1994-2000, 2ª fase/2000-2006) financiada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), direccionada para a revitalização económica e social de algumas áreas urbanas problemáticas existentes no País: Lisboa-Vale de Alcântara; Amadora-Damaia/Buraca e zona de fronteira entre Porto e Gondomar, cuja actuação permitiu, e permite¹⁴, revitalizar o espaço urbano nas componentes relacionadas com a renovação de edifícios, requalificação do espaço público, incentivo a iniciativas locais, potenciando situações geradoras de emprego, promoção da escolaridade e formação profissional à população local, propondo, igualmente, o desenvolvimento de sistemas de transportes e de gestão de energia, mais ecológicos e eficazes.

Trata-se, inequivocamente, de uma iniciativa que pretende impôr a equidade e a coesão social, fomentando o desenvolvimento urbano sustentável em áreas deprimidas física e socialmente. A abordagem adoptada é inovadora e exemplar para subseqüentes intervenções urbanas (a Polis XXI baseou-se nesta experiência para a definição de metodologias de actuação neste domínio), no contexto da realidade portuguesa, na medida em que possibilita, por um lado, a criação de parcerias entre os sectores público e privado, o que permite viabilizar o investimento financeiro exigido a uma intervenção urbana desta natureza (55% do investimento total é comparticipado pelo FEDER) e, por outro, incentiva o envolvimento de toda a comunidade no processo de decisão (cidadania participada).

Segundo a Agência de Modernização do Porto (2002), o Programa URBAN representa uma significativa mudança qualitativa nas iniciativas de intervenção no espaço urbano, pois apela à concentração de recursos públicos, necessários à integração de domínios de intervenção tradicionalmente fragmentados (integração territorial) apelando, ainda, à intervenção em domínios para os quais nem sempre é atribuída prioridade na acção

¹⁴ A segunda fase do URBAN (URBAN II) cobre o período 2000-2006. No entanto, apesar do encerramento do Programa ter ocorrido em finais de 2006, presentemente, ainda se encontram em desenvolvimento alguns trabalhos decorrentes de candidaturas homologadas no ano transacto (Ex: Vale de Alcântara), prevendo-se o respectivo encerramento físico e financeiro até finais do presente ano.

municipal mais convencional, tais como: incentivo à iniciativa empresarial, combate à pobreza e exclusão social e sustentabilidade ambiental.

Por último, não podemos negligenciar o contributo do processo de reabilitação urbana na recuperação do parque habitacional, circunscrito à área definida como sendo centro histórico. O processo interventivo nestas áreas é bastante específico e mais cuidadoso, quando comparado com outras partes da cidade, não se limitando apenas à conservação do edificado, quando este se encontra degradado contemplando, igualmente, na sua actuação a correcção de elementos dissonantes e tentando, sempre que possível, dotar as habitações de melhores condições de habitabilidade.

Em 1985, a cidade de Lisboa deu início às primeiras experiências de reabilitação urbana, tendo sido criados os Gabinetes Técnicos Locais (GTL) em Alfama e na Mouraria (1986) ¹⁵, alargando-se posteriormente a outras áreas urbanas da cidade e, simultaneamente, a outras cidades do País com centros históricos. A candidatura destas áreas urbanas a "Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística" (1986) ¹⁶, vem possibilitar, legalmente, ao Município uma maior capacidade de intervenção, concedendo-lhe o exercício do direito de preferência e a declaração de utilidade pública de expropriação urgente. Para além dos aspectos referidos permite, igualmente, a posse administrativa dos imóveis, sempre que a Administração considere urgente a realização de trabalhos substituindo-se, deste modo, ao proprietário na execução de obras de beneficiação, com direito legal de reembolso das despesas efectuadas por parte do proprietário (artigo 41º do Decreto-Lei nº 796/76).

Relativamente aos sistemas de apoio financeiros usados pelas operações de reabilitação urbana, destaque-se o RECRUA, recentemente desdobrado em outros programas: REHABITA, RECRIPH e SOLARH.

¹⁵ Estes Gabinetes Técnicos foram criados no mesmo ano.

¹⁶ Os Decretos Regulamentares nºs 60 e 61/86 de 31 de Outubro, institucionalizam, respectivamente, a Declaração de Área Crítica e Reconversão Urbanística de Alfama e Mouraria.

RECRIA (D.L. nº 4/88 de 14 de Janeiro). O Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados, foi criado com vista à execução das obras de conservação e beneficiação em imóveis arrendados, com contratos de arrendamento anteriores a 1985 e em que tivesse sido feita a correcção extraordinária de rendas. Tem acesso a uma comparticipação a fundo perdido que poderá ir até 65% do valor total das obras, senhorios ou inquilinos e Câmaras Municipais que realizem as obras necessárias em substituição dos senhorios, vedando-se no entanto a hipótese de se proceder a aumentos de renda em virtude de se terem realizado obras de beneficiação.	REHABITA (D.L. nº 105/96, de 31 de Julho). O Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Área Urbanas Antigas, consiste numa extensão do Programa RECRIA e visa apoiar financeiramente as câmaras municipais na recuperação de zonas urbanas antigas.	RECRIPH (D.L. nº 106/96, de 31 de Julho). O Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal, visa apoiar financeiramente a execução de obras de conservação e beneficiação que permitam a recuperação de imóveis antigos, constituídos em regime de propriedade horizontal.	SOLARH (D.L. nº 39/2001 de 9 de Fevereiro). O Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação, visa o apoio financeiro especial para a realização de obras de conservação e de beneficiação em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares (pode ser cumulativo com o REHABITA).
---	---	---	--

Após alguns anos de implementação de medidas, algumas delas casuísticas, com o objectivo de, por um lado, qualificar o construído e, por outro, solucionar as carências habitacionais de cariz urgente e prioritário, conclui-se actualmente que a intervenção pública não chega para fazer face a décadas de degradação e de desqualificação do parque edificado. O papel do sector público, nesta matéria, deve ser encarado como gerador de dinâmicas auto-sustentadas de requalificação, implementando projectos estratégicos com efeitos multiplicadores, promovendo a iniciativa privada e regulando os processos de intervenção e mudança.

D. AS PARCERIAS ENTRE O SECTOR PÚBLICO E O PRIVADO

O papel da intervenção pública no processo de planeamento é insubstituível, podendo ser decisivo na produção de melhor ambiente urbano, que resulta, por um lado, do conhecimento global sobre toda a realidade territorial e, por outro, de desenvolver os mecanismos necessários a uma mais adequada e correcta intervenção, para a qual pode garantir sinergias intersectoriais, provenientes dos diferentes serviços que compõem o sector público. Na prática, a intervenção da administração pública através do planeamento consubstancia-se na gestão dos conflitos e dos interesses sobre o uso e ocupação do solo, exigindo que este desempenhe um papel regulador e determinado na legitimação das políticas e na formulação dos instrumentos de gestão do território. Nos últimos anos, os desafios que se colocaram no campo do ordenamento de gestão do território suscitaram a definição de novas políticas, tendo implícitas diferentes orientações que fossem ao encontro do desenvolvimento territorial pretendido e desejável. Não obstante, o modelo de intervenção do sector público centrado na distribuição dos recursos necessários a esse desenvolvimento entra em crise com a emergência de tendências de sentido mais liberal que vêm, consequentemente, alterar as relações entre o Estado e o sector privado. Por outro lado, os novos desafios suscitados pela globalização obrigam a uma análise mais crítica sobre o estado de desenvolvimento do território, levantando novas questões ao sistema de governança e de regulação das cidades, num quadro de aumento da competitividade e de desenvolvimento sustentável.

Segundo Portas (2003), a questão da governança do território está ligada ao crescente desajustamento na relação entre as estruturas tradicionais de regulação e de representatividade das comunidades, obedecendo a lógicas mais diferenciadas e abertas, com consequências positivas ou negativas para o modelo de desenvolvimento do território. Deste modo, o conceito de governança traduz-se por uma forma de governar mais aberta e participada, pactuando com relações de cooperação entre o Estado, entidades privadas e civis. Segundo João Cabral (2003), trata-se de um novo sistema de gestão através do qual é possível a criação de partenariados, envolvendo diferentes actores e agentes, com diversificados interesses e escalas de intervenção, cujas acções influenciam o desenvolvimento do território. *"O sentido de governação exige regras de comportamento e princípios de distribuição de recursos articulados com os interesses das comunidades, constituindo uma abordagem progressista do Planeamento"* (Healey, 1997:pg 206).

Apesar da dualidade de opinião relativamente a este tipo de governação, favorável e incentivadora para os mais liberais que encaram esta situação como motivadora do desenvolvimento e consequente crescimento económico dos territórios, pelo contrário, os que possuem uma opinião mais pessimista sobre as consequências resultantes deste processo, defendem que o papel do Estado é posto em causa, sendo relegado para segundo plano (o que não significa que se demita das suas funções), podendo incentivar ainda mais o favorecimento de *lobbys* e os interesses de grupos económicos, sobrepondo-se aos interesses e aos objectivos da coesão social e do desenvolvimento económico das cidades e regiões urbanas emergentes (Política Regional e de Coesão, Comissão Europeia, 1999). Neste contexto, o papel e a actuação do Estado a todos os níveis (central, regional e local) terá que ser redefinido, no sentido de se tornar compatível com o sistema de governo e de gestão das cidades, devendo salvaguardar-se, igualmente, os seus interesses na defesa de uma maior qualidade urbanística do território. Ou seja, a partir do momento em que a gestão pública dos territórios urbanos é matéria de negociação e partilha de responsabilidades entre os diferentes intervenientes no processo, o Estado poderá ter maior disponibilidade e capacidade, para controlar e impôr, com maior rigor, a qualidade urbanística nas operações a realizar em solos públicos e/ou privados.

As alterações necessárias à implementação de um novo modelo de gestão e de regulação do processo de desenvolvimento urbano (governança urbana) se exige, por um lado, uma grande maturidade democrática e respeito pelos direitos de cidadania obriga, por outro, a uma maior articulação entre os diferentes organismos da administração pública que tutelam as questões relacionadas com o planeamento e o ordenamento do território. Portas considera que esta questão é importante “...*para efeitos de conservação e valorização de recursos e optimização de investimentos relativamente escassos...*” e para conseguir “...*a complementaridade das políticas face à dispersão e sectorização das tutelas e dos investimentos...*” (Portas, 2003: pg 198).

O papel da governança urbana associado à criação de parcerias privilegia o contributo dos cidadãos e das suas formas de organização colectiva, em aliança estratégica com os sectores público e privado, na construção de respostas inovadoras e mais eficazes no processo de gestão e de desenvolvimento urbano. A criação das parcerias público-privado (passando a designar-se por PPP), surgiram em contextos políticos e económicos específicos, caracterizados pela existência de recursos financeiros muito limitados face à crescente solicitação ao sector público para resolver problemas de desenvolvimento urbano. Apesar de se tratar, no contexto nacional, de um novo paradigma de actuação no

desenvolvimento do território, existem, no entanto, actualmente muitos países com uma vasta experiência neste campo.

De uma forma genérica, o surgimento das PPP está subjacente ao fracasso do modelo de gestão pública associado ao *Welfare State* que se fez sentir a partir dos anos 70. *“Este modelo é tido como um meio que permite a criação de agentes e processos burocráticos que desenvolvem a sua actuação com um único propósito, o aumento do seu bem estar e do seu poder”* (Miguel Rodrigues, 2007: pg 1). A ideia de que se trata de um modelo ineficiente e lento em solucionar os problemas existentes, e com dificuldades em implementar o desenvolvimento e crescimento económico, proporcionou condições favoráveis para o surgimento de um novo modelo de actuação, suportado pelos mecanismos de mercado e adoptando ferramentas de gestão privada, tendo como objectivos principais o aumento da eficiência e da flexibilização no processo de gestão do sector público.

Segundo Balsas (2002), o recurso à criação de parcerias nos Estados Unidos, generalizou-se nas últimas duas décadas. Os motivos que contribuíram para a sua forte implementação prendem-se com a crise fiscal sentida nalgumas das suas cidades (décadas de 70 e 80), resultando em menores recursos disponíveis para o sector público e condicionando a capacidade do Estado em cumprir as suas funções tradicionais. Esta situação fez emergir, por parte da administração pública, a necessidade de encontrar formas alternativas e inovadoras de construir infraestruturas e equipamentos colectivos, imprescindíveis à população local, para as quais não existiam fundos suficientes, sob pena de prejudicar os recursos existentes canalizados, essencialmente, para garantir os serviços públicos básicos às comunidades locais. No caso particular da Europa, destaca-se a inovação implementada no governo de Margareth Thatcher (Reino Unido) num contexto caracterizado pela escassez de recursos públicos e pela necessidade de grande investimento em projectos de dimensão considerável, com projecção nacional (mais concretamente no segmento de infraestruturas).

De acordo com a bibliografia consultada, o contexto económico marcado por um nível baixo de receitas fiscais não permite disponibilizar os recursos suficientes para satisfazer na íntegra as necessidades da população e poder garantir o desenvolvimento económico e social. Segundo Sasi Kumar (2004), este cenário obriga a que seja equacionada a aplicabilidade de outras formas alternativas de financiamento, associadas a uma maior eficiência técnica e apoio directo de outras entidades, tendo em vista os

objectivos anteriormente referidos, para os quais o envolvimento do sector privado no monopólio estatal surge como a opção mais favorável no quadro das economias neo-liberais. O sucesso das primeiras experiências de parcerias difundiu-se rapidamente por quase todos os continentes, reportando-se às experiências com mais sucesso, algumas delas com cariz inovador e criativo, e ao contributo dos *Project-Finance* na dinamização económica e social das áreas envolvidas pelos programas concretizados.

Relativamente ao tipo de parcerias que podem ser criadas, podem identificar-se, três níveis:

- i) **parceria público-público** – firmada entre organizações e entidades do sector público, em sectores e níveis hierárquicos distintos - ligações intersectoriais/intergovernamentais.
- ii) **parceria público-social** – constituída entre o sector público e organizações de natureza social do 3º sector, incluindo organizações de natureza não governamental (ONG's), organizações da sociedade civil, cooperativas, associações de moradores, entre outros.
- iii) **parceria público-privado** – estabelecida entre o sector público e o sector privado.

Não obstante, para além destes três níveis de parcerias existentes e com experiências reconhecidas, Falcão Pinto (2005) alerta para o surgimento de um novo modelo que se prende com o facto do sector empresarial começar a estar sensibilizado para a questão da responsabilidade social. Emerge assim um novo tipo de parceria inovadora no âmbito da gestão pública na qual o sector privado ou as organizações sociais assumem ou dividem voluntariamente determinadas actividades com o sector público. Este novo modelo revela uma grande predisposição de alguns sectores da sociedade para participarem em programas de desenvolvimento social, demonstrando publicamente o seu compromisso com a melhoria da qualidade de vida da comunidade, para além da sua função principal, enquanto agentes económicos. Baseando-se no pressuposto de que a responsabilidade social tende a agregar valor à imagem das empresas.

Relativamente a cada uma das parcerias, é de referir que as funções e as formas de actuação dos parceiros ficam previamente definidas e formalizadas juridicamente, variando caso a caso em função dos objectivos e do teor do projecto pretendido. Em relação às fontes de financiamento da acção pretendida, de acordo com a informação disponível não existe um esquema financeiro único adaptável a todos os tipos de intervenção. O que existe, na realidade, é uma multiplicidade de esquemas possíveis, que à semelhança do

contrato formalizado variam, também, de situação para situação. No fundo, o mais importante do resultado da parceria traduz-se "... *naquilo que cada um deles não seria capaz de conseguir se actuasse de modo individual*" (Balsas, 2002: pg 27).

O QUADRO D1 apresenta de uma forma objectiva as principais características das parcerias.

QUADRO D1 – PARCERIAS – Características Principais

Eficiência	Maximizam a existência de recursos existentes, provenientes de diferentes origens – Internacional e Nacional (local e regional).
Aplicabilidade	Aplicáveis às diferentes escalas – Internacional e Nacional (freguesias, cidades, áreas metropolitanas). Têm como objectivo principal a implantação de projectos ou a realização de actividades de interesse público.
Riscos - Económico e Político	O risco é directamente proporcional ao contexto económico e político da área de implementação do projecto e ao montante do investimento.
Investimento e Execução	Os recursos financeiros envolvidos são partilhados, proporcionalmente ao esforço e ao retorno que o objecto resultante da parceria poderá gerar.
Liberdade de Adesão e Equidade Decisória	" <i>Implica uma partilha da tomada de decisão e da acção conjunta</i> " (Balsas:pg 27).
Entidade Específica com Autonomia Financeira e Gestão Profissional	A criação de um fundo e de uma sociedade com objectivos específicos, permite salvaguardar os interesses das partes envolvidas evitando, deste modo, ingerências políticas.
Duração	Depende do tipo de processo. Normalmente tratam-se de situações morosas, podendo levar 7 a 10 anos para a sua execução.

Adaptado de: Balsas, Carlos (2002) - *Urbanismo Comercial e as Parcerias Público-Privado*, Observatório do Comércio, Lisboa, pg 27.

Nota: Foram introduzidos alguns parâmetros no quadro de origem e alterados alguns conteúdos. Este facto resulta de posteriormente à publicação do estudo de Balsas (2002) terem surgido novos contributos teóricos sobre esta matéria.

A utilização das parcerias como instrumento para viabilizar projectos de intervenção ou de gestão urbana de interesse público surgem como uma alternativa para superar o dilema relacionado com a escassez de recursos *versus* aumento da procura. Neste

contexto, o QUADRO D2 identifica os factores e a forma como o estabelecimento de parcerias pode potenciar o desenvolvimento urbano.

QUADRO D2 – Importância das Parcerias

Influência Política	Os eleitos locais e os grupos de interesse que trabalham em conjunto, revelam uma alta propensão para resolver os problemas.
Redes de Suporte	Evitam a duplicação de gastos e a competição pela obtenção de lucros individuais.
Partilha de Custos	Os encargos com o programa são custeados por todos os intervenientes no processo.
Áreas de Actuação	Elevam a auto-estima da comunidade e aumentam a coesão socio-económica da área de influência da intervenção.
Sinergias	Possibilitam a atracção e retenção do investimento.
Partilha de Recursos Limitados	A partilha de fundos para projectos e programas de desenvolvimento comunitário garante mais resultados do que a realização do investimento de uma forma individual.
Credibilidade dos Programas	Programas de colaboração com um elevado número de pessoas e instituições envolvidas aumentam a credibilidade desse mesmo programa perante investidores externos.
Partilha de Responsabilidades	A partilha de tarefas e de responsabilidades entre várias entidades leva a que os projectos sejam executados mais rapidamente.
Dimensões Críticas	Mais e melhores projectos podem ser implementados pela acção concertada de várias entidades.
Eficiência dos Serviços	As parcerias eliminam a duplicação de esforços e reduzem a competição.

Adaptado de: Balsas, Carlos (2002) - Urbanismo Comercial – E as Parcerias Público-Privado, Observatório do Comércio, Lisboa, pg 29.

Nota: Foram alterados alguns conteúdos do quadro de origem.

No caso particular da parceria público-privado importa, antes de qualquer outro comentário, defini-lo conceptualmente. Apesar da grande diversidade e interpretação do termo, atendendo a que todos os autores apresentam a sua versão, uns de uma forma mais simplista outros, pelo contrário, com uma visão mais complexa sobre o assunto, optou-se por adoptar a definição que parece ser a mais realista e que exprime de uma forma clara e objectiva o conceito. *"Parceria Público-Privado é um acordo formal de cooperação entre o sector público e a iniciativa privada para a implantação de projectos ou realização de actividades de interesse público, cuja responsabilidade pelo financiamento, investimento e execução é proporcionalmente compartilhada pelos dois entes, em termos de riscos e*

benefícios, sendo estes advindos da utilização ou exploração do próprio objecto” (Falcão Brito, 2005: pg 10).

Este tipo de parceria pode servir variados objectivos, desde que esteja patente o interesse público dos mesmos e as motivações para a sua concretização sejam comuns a todos os parceiros envolvidos no processo. Apesar de grande parte das PPP serem formalizadas com o propósito de concretização de projectos de grande envergadura (infraestruturas, redes ferroviárias, pontes, entre outros), em virtude da perspectiva de retorno financeiro directo que estes tipos de intervenção implicam ser mais atractiva para os grandes investidores, as PPP não precisam de restringir-se a este tipo de projecto, havendo muitas alternativas viáveis que poderão ir ao encontro das pretensões do sector privado e estarem ao alcance das suas iniciativas. (ex: requalificação urbanística de um “vazio urbano”; construção de um equipamento de utilização colectiva, entre outros).

As PPP são importantes para o desenvolvimento do território, mas ainda mais necessárias para a gestão da cidade, mais concretamente para as situações que exigem processos de renovação das áreas centrais que se encontram em processo de degradação (Balsas; 2002 e Falcão Brito; (2005). Neste contexto, a *“revitalização urbana, parcerias público-privado e gestão do centro de cidade são três temas inter-relacionados e de importância extrema na tendência para regressar às intervenções no centro das cidades”*(Balsas, 2002: pg 39). Segundo refere o autor, esta forma de actuação pode permitir e assegurar o sucesso futuro e a sobrevivência dos centros das cidades, promovendo de uma forma concertada, sustentada e estratégica o seu desenvolvimento, através de uma correcta gestão de esforços e de recursos financeiros. Deste modo, consegue-se tornar estas áreas mais atractivas e potenciadoras de maior investimento, cabendo ao sector público (promotor do projecto) o papel de coordenador dos diferentes intervenientes no processo. Esta função terá implícita, obrigatoriamente, a definição de uma estratégia clara de actuação, a identificação das potencialidades e dos estrangulamentos existentes na área, a identificação das melhores soluções para a obtenção do financiamento necessário, o estabelecimento de um adequado e exequível programa de acção e, por fim, a definição de um modelo de cooperação entre todos os intervenientes, atribuindo-lhes responsabilidades adequadas às suas possibilidades.

Segundo Kumar (2004), a participação do sector privado nas PPP é vantajosa na medida em que este recorre a técnicas de gestão mais operacionais e eficientes, tem meios para permitir uma maior injeção de capital e, acima de tudo, possui um elevado espírito de

empreendedorismo, factores que articulados podem ser decisivos para o sucesso do projecto e, conseqüentemente, para aumentar o nível de satisfação por parte do consumidor relativamente aos serviços disponibilizados. Para a parceria ser desenvolvida de uma forma sustentada, este autor defende que o processo deve ser faseado, considerando que cada fase é importante e que deve ser implementada sequencialmente:

- i) **Preparação do projecto** – Fase de concepção da ideia subjacente ao projecto. Identificam-se as potencialidades e a viabilidade económica e financeira do mesmo.
- ii) **Escolha da opção mais adequada ao perfil do projecto** – Caso se opte pela situação de PPP, analisar e avaliar o interesse público e privado ao nível económico, social, ambiental e político.
- iii) **Solicitar participação** – Identificar o parceiro mais adequado, em termos técnicos e económicos, para a implementação do projecto. Formalizar convite à participação do mesmo – processo de negociação.
- iv) **Estabelecer uma parceria duradoura** – Fase de contratualização da parceria. Legalmente, deve ser estabelecido o período necessário para a concretização do projecto; devem ser definidas as obrigações contratuais necessárias e exigidas à execução do mesmo. E, por último, devem ser contemplados imprevistos (mudanças ideológicas e dinâmicas de mercado), a fim de se evitar que os compromissos não sejam cumpridos e honrados.

Representando as PPP um instrumento de transferência de actividades e de responsabilidades, tradicionalmente ligadas ao sector público, para o sector privado ou semi-privado, é questionável em que medida duas entidades tão distintas entre si, em termos de actuação e de objectivos, se propõem a concretizar uma acção em comum. Conforme refere Senn (1993: pg 62), *"ao programar qualquer iniciativa de desenvolvimento urbano....as autoridades locais traçam como meta o desenvolvimento social, ao passo que os empresários se propõem objectivos de lucro"*. Neste âmbito, é conveniente referir que as PPP ao serem criadas devem atender tanto à necessidade da Administração Pública quanto à vontade do sector privado, mas se o conflito de interesses é inevitável importa saber em que medida a gestão deste pode ser favorável ao interesse público. Este é, sem dúvida, um dos pontos mais pertinentes sobre as PPP e o seu relacionamento com os intervenientes. O cerne da questão é saber em que medida o processo de interacção entre as partes reflecte um avanço na gestão pública ou, pelo contrário, representa um retrocesso, sob pena do interesse público ficar relegado para segundo plano.

O envolvimento do sector privado nas PPP depende, em grande medida, da avaliação de alguns factores de natureza estrutural (Fitch Ratings, 2004):

- i) **Relativa Estabilidade Macroeconómica** – que se reflecte ao nível do controle da inflação e da dívida externa. Ou seja, em situação de crise económica, se não houver uma certa estabilidade nestes indicadores, o risco do investimento é muito maior, não apenas no desempenho financeiro da transacção (capacidade de gerar receitas suficientes para cobrir as despesas operacionais), mas também no grau de incerteza, atendendo a que o quadro político instável pode afectar a operação.
- ii) **Regras Claras e Estáveis** – neste sentido, deve existir um quadro legal que salvguarde os interesses e as obrigações de cada um dos parceiros, devendo este contemplar, igualmente, as cláusulas referentes ao acordo estabelecido entre os parceiros.

Nalguns casos especiais, o acordo formalizado envolve situações de concessão, cedidas pelo governo, devendo o prazo destinado à exploração e manutenção do projecto ser previamente definido, a partir do qual o projecto deverá voltar para a entidade pública.

De referir, ainda, que o contrato estabelecido deve contemplar as soluções para os casos de falência ou insolvência das empresas.

- iii) **Risco Político e Institucional** – para o sector privado este factor é crucial na medida em que mudanças político partidárias do parceiro público podem bloquear o projecto, reflectindo-se em prejuízos financeiros para a(s) empresa(s). Nesta situação concreta, o sector público é obrigado a dar contrapartidas ao parceiro, que podem ser expressas através da extensão do prazo da concessão (quando existe acordo de concessão). Em situação de rescisão da concessão deve ser cedida uma compensação baseada no valor das receitas durante a vida residual da concessão.

Na perspectiva de alguns autores (Falcão Brito, 2005 e Balsas, 2002), existem factores que devem ser tidos em consideração na parceria instituída, cujo cumprimento é determinante para a exequibilidade da mesma garantindo, igualmente, o aumento da capacidade de sobrevivência das PPP.

- i) **Confiança** – para além da confiança que deve existir no projecto a implementar, é imprescindível acreditar no sucesso do mesmo. Este clima de confiança deve

ser transmitido e estar sempre patente no relacionamento entre os diferentes parceiros.

Para além da segurança quanto ao carácter e idoneidade dos parceiros é necessário definir, previamente, regras claras de actuação – procedimentos burocráticos correctos, estabelecer metas, definir indicadores de desempenho e implementar um sistema de monitorização para todo o processo.

- ii) **Partilha de Responsabilidades** – uma vez definido o projecto é preciso identificar os interlocutores de ambas as partes envolvidas, repartindo equitativamente as responsabilidades em função das suas possibilidades. Quando for necessário contratar empresas ou outros serviços externos, o procedimento a adoptar deve ser claro, de forma a não levantar qualquer dúvida ou suspeita, sob pena de comprometer a execução do projecto.
- iii) **Estabelecimento de Consensos** – deve haver, sempre que possível, em todas as fases do projecto, unanimidade e consenso na tomada de decisão.
- iv) **Política Nacional** – é necessário que as PPP estejam contextualizadas numa Política Pública à escala nacional, possibilitando, deste modo, que a Administração Central disponibilize os meios necessários para que a Administração Local implemente os seus projectos, no caso de se tratarem de situações particulares de desenvolvimento urbano à escala local.
- v) **Papel do Estado** – a função da Administração Pública é de promover, orientar, coordenar e controlar a implementação dos projectos.
- vi) **Rentabilidade Económica da Operação** – corresponde ao retorno do capital investido.
- vii) **Papel das Instituições Financeiras** – permitem viabilizar o projecto devendo, de acordo com os autores, prestar assessoria na elaboração e estruturação dos planos/projectos com financiamento aos níveis nacional e internacional.

D. 1. FINANCIAMENTO DOS PROJECTOS

A questão que se prende com o financiamento necessário para a implementação de projectos em parceria é delicada e, simultaneamente, imprescindível para a viabilidade das PPP, facto que exige algum detalhe e pormenor na sua abordagem.

O investimento necessário para a implementação de um determinado projecto em PPP é equitativamente repartido pelos intervenientes na parceria. No caso particular da entidade pública, o financiamento da sua responsabilidade pode ser processado de uma forma directa, proveniente das dotações do Orçamento de Estado ou, indirectamente, recorrendo a compromissos (garantias, contratos de pagamento e de concessão, entre outros). Relativamente ao sector privado, o seu desempenho pode ser efectuado de duas formas – como patrocinador ou como investidor. Segundo Fitch Ratings (2004), esta última situação implica um maior investimento de capital, sendo necessário recorrer para o efeito, na maior parte das vezes, a entidades financeiras e/ou sociedades de investimento que actuam nos mercados financeiros domésticos. Enquanto investidor, a expectativa do sector privado relativamente à utilização do objecto do projecto é normalmente grande, aspirando a uma razoável taxa de retorno do capital investido. O estímulo à utilização efectiva do capital acaba por ser o grande desafio do sector privado, do mesmo modo que o interesse público do projecto o é para a Administração Pública.

Os projectos implementados através de PPP variam significativamente no prazo e na estrutura. Em função destes factores, é estabelecido o plano financeiro do projecto e são seleccionadas as fontes mais adequadas para disponibilizar os montantes necessários. As fontes de financiamento podem ter diferentes origens (patrocinadores, entidades financeiras, sociedades de investimento, fornecedores e participação pública) e motivações variadas. No entanto, a possibilidade de beneficiar de alguns incentivos criados pela entidade pública (empréstimos bonificados; empregos criados pelo próprio projecto; entre outros) e a perspectiva de consideráveis taxas de retorno do investimento efectuado são condições bastante atraentes, para o sector financeiro, em geral e para o pequeno investidor em particular.

Uma das alternativas para o plano financeiro de um projecto é o de "**Project Finance**". Trata-se de um sistema com uma estrutura de operações já enraizada em mercados financeiros mais desenvolvidos, cuja particularidade principal advém do facto de permitir que a dívida do projecto seja garantida pelos próprios *cash-flows*¹⁷ por ele gerados. Ou seja, "*a remuneração dos capitais investidos depende unicamente dos cash-flows libertados, sem que as entidades credoras tenham recurso sobre os capitais próprios das empresas promotoras do projecto*" (Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, 1996: pg 2).

¹⁷ O equilíbrio financeiro da empresa é mantido através dos lucros que a concessão cedida pelo Estado permite que a empresa tenha.

Na estrutura de operações deste sistema de financiamento é criada, no início do processo, uma sociedade participada por cada uma das entidades que integram o projecto, tendo como finalidade executar e explorar o projecto. Esta sociedade é gerida por uma entidade ou conjunto de entidades financeiras, designada por sindicato financeiro (terminologia do sector bancário), cuja função principal é assegurar a viabilidade económica e financeira do projecto.

Após a implementação do projecto, a sociedade criada para o efeito é responsável pela gestão e exploração do mesmo, funções delegadas pela Administração Pública através do contrato de concessão ¹⁸ sendo obrigada, para o efeito, a promover a respectiva conservação e manutenção durante um período estabelecido, que se pode estender até 30 anos, findo o qual o projecto volta para o sector público. O *Project Finance* exige da parte do sector financeiro (mercado ou banca) a clarificação legal sobre todas as garantias nas condições de exploração do projecto possibilitando, deste modo, baixar o risco do projecto e consequentemente o custo do financiamento.

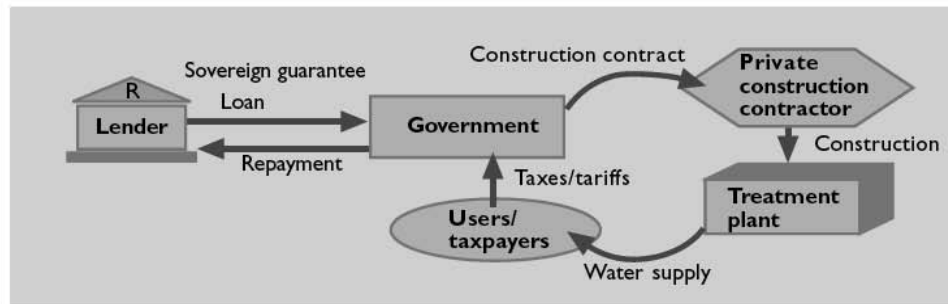
O *Project Finance* exige um grande poder negocial entre os sectores público e privado, a partir do qual ficam garantidas as condições de financiamento do projecto (suportado na totalidade pelo privado) e a possibilidade do privado recuperar todo o investimento efectuado (através de contrato de concessão). O recurso a este tipo de situação deriva do facto do investimento em causa ser bastante elevado, excedendo a capacidade financeira da entidade pública, e limitando a sua participação em outro tipo de projectos de menor dimensão. Se, a curto prazo, esta situação é vantajosa para a entidade pública, permitindo-lhe dispôr rapidamente de um serviço público para o qual não houve esforço financeiro, a médio e longo prazo esta situação pode ser contraproducente para o Estado, na medida em que este perde o controle sobre o projecto, sobretudo se não dispuser de meios que permitam fiscalizar e verificar o cumprimento do programa e acordos estabelecidos, podendo ser encarado pela opinião pública como uma perda da sua soberania. Por outro lado, o "esforço" da conservação do projecto pode implicar acréscimo de custos para os utilizadores (aumento de taxas) que, confrontados com uma situação de teor monopolista, não possuem outras alternativas.

A FIG D1 representa de uma forma esquemática um *Project Finance* referente a uma Estação de Tratamento de Águas Residuais. Evidencia quais os participantes na

¹⁸ A concessão é uma relação jurídica através da qual a Administração Pública (designado por concedente) delega a uma ou mais empresas (concessionário) a gestão e a exploração do objecto da concessão.

parceria e respectivas funções e o mecanismo de financiamento do respectivo projecto. Destaque-se a importância das taxas aplicadas aos utilizadores do serviço para o pagamento, total ou parcial, do financiamento necessário para a sua implementação.

FIG D1 – Projecto de Financiamento (exemplo)



Fonte: Nacional Treasury (2001) - Project Finance – Introductory Manual on Project Finance for Managers of PPP Project. :pg 6.

A maior competitividade dos territórios exigida pela globalização obriga a uma rápida e assertiva actuação no espaço urbano, não compactuando com limitações de recursos financeiros. Neste contexto, a aceitação de que o sector privado pode e deve desempenhar um papel importante no financiamento de projectos com repercussões no desenvolvimento do território e na gestão das cidades, em parceria com o sector público, é uma questão bastante pertinente nas sociedades contemporâneas. Conforme referido anteriormente, não existe nenhuma parceria igual, variam de caso para caso, de acordo com a sua estrutura e prazo estabelecido. No entanto, o estabelecimento de parcerias e respectivas formas de financiamento requer, previamente, uma análise cuidada e crítica, sob pena da entidade pública ficar refém dos interesses do sector privado e comprometer o interesse público. Tratando-se, ainda, de uma questão em fase de maturação no contexto nacional, é conveniente que se reflita sobre as experiências já desenvolvidas evitando-se, deste modo, cometer erros que venham a ser considerados irreversíveis.