

**APRESENTAÇÃO DE PROVAS PÚBLICAS PARA
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE ESPECIALISTA NO
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**

**CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DE
UMA EMPRESA MUNICIPAL:
O CASO DA PFR INVEST**

RUI ADÉRITO DE OLIVEIRA COUTINHO

Porto
Junho 2013

RUI ADÉRITO DE OLIVEIRA COUTINHO

**CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DE
UMA EMPRESA MUNICIPAL:
O CASO DA PFR INVEST**

Trabalho de natureza profissional apresentado como exigência parcial para a obtenção do título de Especialista na Área de Educação e Formação de Enquadramento na Organização / Empresa.

Porto
2013

RESUMO

O presente documento, elaborado especificamente para a minha candidatura às provas de “Especialista” pelo Instituto Politécnico do Porto, está centrado apenas na minha actividade profissional dos últimos 7 anos e considera a sua relação com uma futura actividade académica como docente.

A possibilidade de participar na definição, criação, organização e gestão de uma empresa municipal, na qualidade de seu Diretor-Executivo e Presidente do Conselho de Administração, num processo iniciado no contexto do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local de 2006, constituiu um momento central no meu processo de aprendizagem e investigação no domínio do Enquadramento na Organização / Empresa.

No quadro de uma nova ordem mundial, onde o poder público é convocado a agir em prol do desenvolvimento das matrizes económicas, onde a concorrência pelos investimentos escassos é crescente e onde se aprofundou o problema do desemprego estrutural, torna-se urgente para os governos locais a elaboração de políticas públicas e privadas que potenciem os fatores locais, transformando-os em vantagens competitivas.

O Município de Paços de Ferreira propôs-se desenvolver um modelo que decorreu diretamente do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (que veio promover e até estimular o desenvolvimento de iniciativas empresariais locais com um carácter racional e otimizado), e que pressupôs a criação de uma entidade empresarial municipal que realizasse o investimento necessário à concretização da zonas de acolhimento empresarial de Paços de Ferreira, assegurasse a sua gestão e a atração e captação de investimento privado gerador de riqueza e de emprego para o Concelho.

Este relatório analisa, em detalhe, todos os passos na criação, organização e gestão dessa empresa municipal - a PFR Invest.

ABSTRACT

This document, prepared specifically for my application to the title of "Specialist" by the Instituto Politécnico do Porto, is focused only on my professional activities in the last seven years and considers its relationship with a possible future academic work as a teacher.

The opportunity to participate in the definition, creation, organization and management of a municipal company, acting as its Executive Director and Chairman of the Board, a process initiated in the context of the Legal Framework for the Local Business Sector, published in 2006, was a pivotal moment in my process of learning and research in the framework of the Organization / Company.

In the framework of a new world order where the government is called upon to act in the development of new economic matrices, where competition for scarce investment is increasing and where the problem of structural unemployment is deepened, it is urgent for local governments to develop public and private policies that foster local factors, transforming them into competitive advantages.

The Municipality of Pacos Ferreira proposed to develop a model that ran directly from the Legal Framework for the Local Business Sector (which promotes and stimulates the development of local entrepreneurial initiatives with a rational character and optimized), and assumed the creation of a municipal company to undertake the investment required to implement the business location areas of Pacos Ferreira, assure its management and the attraction of private investment that would generate wealth and employment for the Municipality.

This report examines in detail all the steps in the creation, organization and management of this municipal company - PFR Invest.

ÍNDICE

Introdução.....	8
1. Enquadramento Teórico e Conceptual.....	12
2. Motivações para a criação da PFR Invest.....	18
2.1 O surgimento de um novo quadro jurídico-financeiro para as autarquias.....	18
2.2 A estratégia municipal de desenvolvimento de Paços de Ferreira.....	21
2.3 O problema.....	24
2.4 O recurso ao desenvolvimento de uma iniciativa empresarial municipal.....	31
3. A implementação da PFR Invest.....	38
3.1 O processo de constituição.....	38
3.2 O objeto.....	41
3.3 Os órgãos sociais e as suas competências.....	44
3.4 Os contratos programa com o Município de Paços de Ferreira.....	47
3.5 A organização e o sistema de gestão.....	54
3.5.1 O modelo de gestão e organização administrativa.....	54
3.5.2 O sistema contabilístico.....	58
3.6 O modelo de financiamento.....	63
4. A gestão da PFR Invest.....	67
4.1 As orientações estratégicas do acionista.....	67
4.2 O programa de gestão.....	70
4.2.1 Visão.....	71
4.2.2 Missão.....	71
4.2.3 Valores.....	72
4.2.4 Objetivos.....	73
4.3 A estratégia de comunicação.....	79
5. Os resultados da PFR Invest.....	86
5.1 Principais indicadores económicos.....	89
5.2 Resultados com relevância para o interesse público.....	90
Conclusão.....	92
Referências Bibliográficas.....	94

INTRODUÇÃO

O presente relatório configura um espaço de síntese sobre um percurso profissional na área de Enquadramento na Organização / Empresa, especificamente sobre o caso da montagem institucional, criação, organização e gestão de uma empresa municipal, no quadro normativo do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local, estabelecido pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

O processo que neste relatório se analisará detalhadamente abrange todo o espaço temporal entre o ano de 2005 e a atualidade, incidindo sobre todos os trabalhos preparatórios que antecederam e motivaram a criação da empresa municipal, todo o seu processo de formalização jurídico-financeira e, subsequentemente, o modelo de organização e gestão que vieram a ser adotados.

Primeiro na qualidade de Chefe do Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Paços de Ferreira e, depois, quer na qualidade de Diretor-Executivo da PFR Invest, quer na qualidade de seu Presidente do Conselho de Administração, estive envolvido em cada um dos momentos que precederam, justificaram e motivaram a opção política de constituição e organização de uma empresa municipal que fosse, essencialmente, responsável pela implementação e administração das zonas de acolhimento empresarial de Paços de Ferreira e pelo desenvolvimento de políticas de captação e estímulo do investimento privado gerador de riqueza e de emprego para o Concelho.

Este processo global obrigou-me ao desenvolvimento de um conjunto de competências muito distintas, ainda que todas elas particularmente relevantes e importantes no âmbito da montagem institucional, jurídica e financeira desta nova entidade empresarial municipal.

Por um lado, houve necessidade de desenvolver todos os estudos necessários para determinar a viabilidade económica e financeira desta entidade, considerando múltiplas dimensões: o investimento necessário, o modelo de financiamento bancário e o custo financeiro associado, o modelo de negócio e de gestão e as contrapartidas económicas e financeiras a obter (ou não) junto do acionista. Neste âmbito, coordenei todo o trabalho que juntou uma sociedade de revisores oficiais de contas, uma empresa de consultoria especializada em modelos de gestão urbana avançada, vários especialistas em direito administrativo e direito fiscal, a Caixa Geral de Depósitos, o executivo municipal e diversos serviços da Câmara Municipal.

Subsequentemente, verificada a viabilidade económica e financeira do projeto, bem como a sua exequibilidade do ponto de vista do financiamento bancário, houve a necessidade de conformar todo o processo deliberativo com as imposições legais, desenvolvendo para tal um conjunto de instrumentos legais, como os estatutos da empresa, a minuta de contrato-programa a estabelecer entre a futura entidade e o Município de Paços de Ferreira (que definisse os termos da delegação de competências e contratualizasse a relação entre ambas as entidades) e o documento estratégico da empresa municipal que justificasse, de forma cabal, a sua existência. Uma vez mais, também neste domínio coube-me a mim coordenar todo o trabalho que reuniu especialistas em direito administrativo, o executivo municipal e diversos serviços da Câmara Municipal.

Com o ato de criação da empresa, o executivo municipal entendeu nomear-me Diretor-Executivo da nova entidade, delegando em mim a responsabilidade da organização e da implementação do modelo de gestão da PFR Invest. A esse nível, coordenei e implementei o desenho do sistema contabilístico adotado, bem como de toda a organização administrativa da empresa.

Simultaneamente, liderei todo o processo operacional de implementação e construção das zonas de acolhimento empresarial e conduzi diretamente todo o esforço “comercial” de captação de novo investimento privado para o Concelho.

Por fim, já como Presidente do Conselho de Administração, a partir de 2009, propus e implementei o novo Programa de Gestão da empresa, para o mandato 2009-2013, com base nas orientações estratégicas definidas pelo acionista. Implementei, ainda, uma nova estratégia de comunicação interna e externa que tem sustentado a política comercial da empresa desde 2009.

Saliento, com alguma imodéstia, que este trabalho de criação, organização e gestão da PFR Invest, com os resultados que se lhe seguiram, foi reconhecido pela Comissão Europeia, em Setembro de 2012, que lhe atribuiu o 1.º prémio nacional nos Prémios Europeus de Promoção Empresarial, na categoria de melhoria do ambiente empresarial. Ainda com alguma imodéstia, sublinho que o trabalho desenvolvido desde a criação da PFR Invest permitiu que a empresa municipal sempre tivesse apresentado resultados económicos positivos e não tivesse absorvido nunca, a título de subsídios ou de indemnizações, qualquer montante proveniente

do erário público, reforçando o cariz vincadamente empresarial de um projeto que visa, essencialmente, o interesse público.

Apesar de ter concentrado este relatório no meu período profissional de 2005 a 2013, especificamente no processo da PFR Invest, não quero deixar de sublinhar a importância que tiveram na minha formação as experiências profissionais anteriores: por um lado, como diretor comercial de uma empresa familiar da área da metalomecânica para a construção civil - que exerci durante 5 anos (1999-2004) -, e, por outro, como Chefe do Gabinete da Presidência da Câmara Municipal - atividade que exerci durante 3 anos (2004 - 2007). Ambas as experiências proporcionaram-me oportunidades profissionais muito distintas, quer no que concerne à organização de um departamento comercial numa empresa privada, quer naquilo que diz respeito à coordenação de serviços e departamentos numa instituição pública.

Estou convencido que esta experiência adquirida em contexto de trabalho, que abrange o setor privado, o setor público, mas também uma nova forma de gestão empresarial da “coisa pública”, me confere conhecimentos e capacidades que muito podem aproveitar ao contexto académico.

No caso da criação, organização e gestão da PFR Invest, por exemplo, procurei sempre estabelecer pontes entre as diversas teorias e os exemplos empíricos que validassem essas teorias. Neste caso em particular, e porque a criação da PFR Invest foi pioneira no contexto do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local de 2006, houve a necessidade de desbravar algum caminho e colocar em prática alguns modelos conceptuais muito recentes e ainda não totalmente testados. Essa experiência no momento da criação e o necessário ajustamento que foi sendo introduzido nos modelos teóricos iniciais, por força da necessária confrontação empírica dos factos, constituiu uma enorme mais-valia no meu percurso profissional que julgo poder representar também um valor acrescido para o Instituto Politécnico do Porto e para os seus alunos.

Ao longo dos últimos catorze anos de trabalho, tenho procurado conjugar a formação formal com uma formação informal em contexto organizacional, explorando a aplicabilidade de teorias e modelos conceptuais a contextos específicos. Tive sempre a oportunidade de liderar equipas e desenvolver projetos de raiz, desenhando modelos organizacionais e de gestão e

conduzindo a sua aplicação numa lógica de fortalecimento, competitividade e sustentabilidade das organizações nas quais tenho trabalhado.

Estou profundamente convencido que a minha experiência profissional, em conjunto com a minha formação e com as minhas habilitações, me conferem as aptidões, conhecimentos e competências para constituir um valor acrescentado para o IPP, para os seus programas curriculares e para os seus alunos. Julgo que reúno as condições necessárias para poder partilhar esta experiência e para colocar esta experiência ao serviço da comunidade académica.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

No quadro de uma nova ordem mundial, onde o poder público é convocado a agir em prol do desenvolvimento das matrizes económicas, onde a concorrência pelos investimentos escassos é crescente e onde se aprofundou o problema do desemprego estrutural, torna-se urgente para os governos locais a elaboração de políticas públicas e privadas que potenciem os fatores locais, transformando-os em vantagens competitivas.

É a nível local que as consequências das falhas de mercado se apresentam mais perceptíveis, tornando cada vez mais a administração pública local num agente activo das mudanças necessárias e obrigando esses governos locais a sair, definitivamente, da exclusiva dependência dos governos centrais, cabendo-lhes a responsabilidade de formular e implementar estratégias que tornem os seus territórios mais competitivos. De entre essas estratégias, desenvolver políticas públicas municipais e instrumentos capazes de atrair investimento torna-se papel fundamental daqueles que estão à frente dos governos locais.

A redefinição do papel do Estado, nas últimas décadas, tem assente em premissas que contribuem para a revalorização do poder local, designadamente através de propostas de descentralização que têm assumido contornos diferentes em cada um dos países em que foram implantadas¹.

Nesse sentido, os governos locais desempenham um papel de catalisador no processo de desenvolvimento local, em virtude da sua legitimidade democrática, da sua proximidade aos cidadãos e da sua capacidade de mobilização dos atores locais. O reforço da competitividade de um território assenta precisamente na capacidade de definição de estratégias participadas e com elevado sentido coletivo, ultrapassando os constrangimentos históricos impostos por uma visão restritiva das competências dos governos locais.

Moura (1999)² subdivide a abordagem do desenvolvimento local nas vertentes competitiva e social. O estilo “competitivo” de gestão local do desenvolvimento assenta na potenciação da economia a partir da tentativa de construir um território competitivo e integrado plenamente

¹ CASSAROTO FILHO, N. L. (1998). “Redes de PME e desenvolvimento local: estratégias para conquista da competitividade global com base nas experiências italiana”. Atlas

² MOURA, S. L. (1999). “Perspectivas de gestão local do desenvolvimento económico: as experiências de Salvador e Porto Alegre”. XXIII ENANPAD. Foz do Iguaçu.

no mercado global. Já o estilo “social” associa o desenvolvimento económico directamente ao combate à exclusão social.

Para Harvey (1989)³, os governos locais têm mudado as suas formas de gerir as cidades, utilizando novas técnicas de planeamento e gestão dirigidas ao desenvolvimento urbano. As suas metas e ações caracterizam-se por priorizar a atração de investimentos que elevem a posição económica da cidade no quadro da competição interurbana. A gestão de um governo local orientado para a competitividade e sustentabilidade económica de um território caracteriza-se por um conjunto de apostas que geralmente assentam no desenvolvimento de zonas de actividades empresariais, criação de programas de incentivos ao investimento e ao empreendedorismo, promoção de empresas públicas ou de parcerias público-privadas que competem com o setor privado, realização de campanhas internacionais que atraiam investidores e visitantes, promoção e gestão de espaços destinados a feiras e eventos, criação de centros de convenções e parques industriais e tecnológicos, estabelecimento de gabinetes de apoio aos empresários e de agências de captação de investimento⁴.

A abordagem acima mencionada extrapola o espectro do poder de decisão dos governos locais, mas é extremamente elucidativo quanto ao surgimento e configuração de um ambiente profundamente dinâmico e complexo das apostas na competitividade e na captação de investimento.

Mas não é apenas em novas esferas de atuação e em novas abordagens de desenvolvimento que os governos locais hoje se concentram. É também na forma como agem e como gerem a coisa pública, nos novos instrumentos e nos novos modelos de atuação que começam a ter à sua disposição, num quadro, apesar de tudo, de redução substancial de recursos e de aumento exponencial de ameaças.

Como pudemos verificar, os governos locais em Portugal atravessam uma fase de desafios importantes, especialmente se pensarmos que está em curso, há vários anos, um processo generalizado de reforma administrativa de todo o edifício normativo que regula o exercício do poder autárquico.

³ HARVEY, D. (1989). “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”. *Geografiska Annaler*.

⁴ BORJA, J., & CASSELLS, M. (1996). “As cidades como atores políticos”. *Novos Estudos*

No entanto, esse processo de reforma insere-se num movimento mais amplo e mais vasto, que não se circunscreve nem ao exercício do governo local, nem, muito menos, a Portugal.

Os últimos anos do século XX representaram um enorme desafio à gestão do setor público, na maioria dos países desenvolvidos. As mudanças e as reformas administrativas surgiram em diferentes contextos para resolver problemas semelhantes, com estratégias complementares. Por entre todas estas mudanças, surge o conceito de Nova Gestão Pública (New Public Management) - por oposição à antiga Administração Pública -, identificando um paradigma emergente na condução dos negócios públicos. Esta denominação serve sobretudo para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX para modernizar e reformar o modelo de gestão pública. Para Hood (1991)⁵ e Lane (2000)⁶ trata-se de um movimento internacional de reforma administrativa, baseado na insatisfação quanto ao modelo de gestão adoptado pelo Estado-social e quanto às crescentes cargas fiscais sobre os cidadãos. Pretende-se tornar a gestão pública mais eficiente e mais adequada à era da informação, entrando num novo paradigma pós burocrático (Gray & Jenkins, 1995)⁷.

Assim, a Nova Gestão Pública pode ser definida como sendo um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adoção de ferramentas de gestão privada na Administração Pública. Estas práticas promovem a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se tentam reduzir os custos de produção. Nota-se uma crescente preocupação pelo controlo financeiro, nomeadamente na redução dos gastos, na profissionalização e descentralização da gestão pública, na introdução de novas ferramentas de gestão (reformular e flexibilizar a contratação de pessoal, o processo de aquisição de bens e serviços e o sistema orçamental) e no controlo e avaliação da gestão pelos resultados em detrimento dos processos.

A introdução da Nova Gestão Pública protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, a reestruturação dos processos e lógicas de funcionamento, a redefinição dos seus objectivos estratégicos e uma maior preocupação pela satisfação dos seus clientes e promotores.

⁵ HOOD, C. (1991). "A Public Management for all Seasons". *Public Administration* n.º 68.

⁶ LANE, J. E. (2000). "New Public Management". Routledge

⁷ GRAY, A., & JENKINS, B. (1995). "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?". *Public Administration* n.º 73

Nos últimos anos, foram adotadas práticas e experiências identificadas com o movimento conhecido por Nova Gestão Pública em vários níveis da administração. Segundo este modelo de gestão, a tradicional Administração Pública deve evoluir para uma estratégia onde cria pontes e estabelece parcerias com os demais agentes do mercado. Com isto, promove a especialização e ganha em termos de eficácia e eficiência, permitindo ainda que o poder público se concentre na definição de opções estratégicas para as políticas públicas e de regulação. Pretende-se também flexibilizar e adaptar os instrumentos de gestão disponíveis à nova realidade da globalização, dos constrangimentos financeiros e da maior exigência por parte dos cidadãos. Advoga-se ainda, a necessidade de implementar práticas de responsabilização e avaliação dos resultados obtidos pela gestão pública, baseando-se sobretudo em critérios de gestão em vez dos habituais critérios de confiança política.

Nos países de matriz anglo-saxónica, o modelo de reforma do poder local, passou pela adoção de programas específicos de gestão e de regras mais amplas e flexíveis em modelos inovadores de contratação pública. Em Portugal a modernização, muito por culpa da influência jurídica continental, passou mais pela publicação de legislação do que pela implementação de programas de reforma gestionária, como sucedeu nos países de influência anglo-saxónica. Ao longo dos anos tem-se registado uma efetiva e constante tentativa de descentralização, através da transferência de atribuições e competências da administração central para a local. Esse processo tem acontecido sem que, muitas vezes, essa delegação de competências seja acompanhada da transferência de meios e recursos.

As Câmaras Municipais, no intuito de cumprir com as suas obrigações, organizam-se originariamente, em serviços municipais, subdivididos em departamentos e divisões (Oliveira, 1996)⁸. Estes executam, implementam e zelam pelo cumprimento das decisões tomadas pelo executivo municipal. Já os serviços municipalizados surgem como uma evolução dos serviços municipais para desenvolver uma atividade de produção sob uma forte orientação industrial (Pereira & Almeida, 1985)⁹. São constituídos maioritariamente nas áreas da captação, tratamento e distribuição de água potável, tratamento de resíduos sólidos e de esgotos ou transportes colectivos. Caracterizam-se pela falta de personalidade jurídica, apesar de

⁸ OLIVEIRA, C. (1996). "História dos Municípios do Poder Local". Círculo de Leitores.

⁹ PEREIRA, A., & ALMEIDA, C. d. (1985). "Conhecer as Autarquias Locais". Porto Editora

possuírem autonomia administrativa e financeira. Isto é, as suas decisões não constituem atos administrativos definitivos mas, no entanto, possuem a capacidade de traçar o seu próprio plano de actividades, o seu orçamento e elaborar o seu quadro de pessoal, sendo geridos por um conselho de administração próprio. Este órgão detém competência disciplinar sobre o seu quadro de pessoal (embora este seja aprovado pelo município), não tendo a câmara municipal poderes disciplinares ou de direcção sobre os membros do conselho de administração. Têm também o poder de cobrar tarifas e de apresentar o seu próprio orçamento.

A evolução das políticas de transferência de atribuições e competências da Administração Central, bem como a necessidade de aumentarem os níveis de eficiência, conduziu a uma maior autonomização e independência destes serviços municipalizados. Assim, desde 1998 que a lei permite a constituição de Empresas Municipais, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Regulam-se por legislação própria e, subsidiariamente, pelo regime das empresas públicas e pelo código das sociedades comerciais. Trata-se, na prática, da criação de uma nova entidade pública com uma lógica de atuação mais próxima da esfera privada, com a missão de desenvolver atividades da responsabilidade do Município. Não há uma transferência efectiva de atribuições, existe sim a transferência da responsabilidade da produção de bens e serviços públicos, no intuito de melhorar a gestão e aumentar a eficiência.

Assim, a figura da criação de Empresas Municipais enquadra-se no modelo da Nova Gestão Pública descrito anteriormente, como uma aposta pela descentralização organizacional e uma distribuição de competências e responsabilidades. Com a utilização deste mecanismo verificamos alterações nos pressupostos organizacionais tradicionais no que concerne à fragmentação das unidades públicas e à cooperação através de mecanismos de mercado. De facto, as Empresas Municipais actuam em quase-mercados e usam ferramentas e práticas de gestão privada, elaborando planos e objetivos plurianuais e possuindo maior liberdade e flexibilidade na gestão dos recursos humanos e na contratação de serviços externos. De um cenário onde uma só organização procedia à produção, passámos a ter um cenário onde o Município estabelece, fiscaliza e orienta parcerias com outras entidades, essas sim responsáveis pela produção.

No entanto, este acolhimento das ideias e práticas da Nova Gestão Pública é ainda limitado em vários aspectos, na medida em que, por exemplo, verificámos uma forte representação do executivo camarário nos Conselhos de Administração das Empresas Municipais. Desta forma

são afetadas as relações organizacionais entre a Câmara e a Empresa Municipal. Apesar dos mecanismos de controlo burocráticos cederem lugar a sistemas de auditorias e fiscalização externas, verifica-se uma relação organizacional muito forte entre a Câmara e a Empresa Municipal, bem como uma forte influência política. Esta ligação condiciona, em diversas ocasiões, a sua autonomia gestonária ao condicionar a esperada separação entre a política e a administração/gestão pública, defendida por diversos autores (Osborne & Gaebler, 1992)¹⁰, com evidentes consequências para a responsabilização e avaliação da gestão.

Relativamente ao uso de mecanismos de mercado, notamos que a solução das empresas municipais tem uma lógica diferente do que o outsourcing/privatização, no contexto da externalização de serviços. Assim, quando o município decide recorrer a uma entidade externa, espera que da concorrência entre os agentes para conseguirem a posição contratual com o município surja uma solução eficiente e eficaz, com elevados níveis de qualidade. Na opção pelas Empresas Municipais verificamos que não existe esta concorrência direta, uma vez que elas têm origem e as suas competências são definidas por vontade do Município, sem que haja a necessidade de adoptar qualquer tipo de procedimento que implique concorrência com outro agente (Rodrigues, 2005)¹¹.

Desta forma, os Governos Locais promoveram a criação de Empresas Municipais, transferindo a responsabilidade operacional de algumas das suas competências para uma estrutura criada formalmente para agir à luz dos princípios de eficiência e eficácia, sujeita às forças de mercado. Apesar de ser obrigada a respeitar alguns princípios básicos da Administração Pública, às Empresas Municipais são permitidas práticas de gestão semelhantes às usadas pelos privados.

¹⁰ OSBORNE, D., & GAEBLER, T. (1992). "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government". Reading Mass. Addison Wesley Public Comp

¹¹ RODRIGUES, M. (2005). "A Nova Gestão Pública nos Govenos Locais: O caso dos Municípios dos Distritos de Vila Real e Bragança". Tese de Mestrado em Administração Pública. Universidade do Minho - Braga.

2. MOTIVAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DA PFR INVEST

2.1 O surgimento de um novo quadro jurídico-financeiro para as autarquias.

O dealbar do século XXI trouxe uma nova realidade para o municipalismo em Portugal. Desde esse momento que o País tem vindo a assistir a uma profunda transformação do enquadramento jurídico e financeiro que regula a vida das autarquias e do poder local. A evolução da conjuntura económica e financeira de Portugal e da Europa, juntamente com os novos modelos de gestão, de regulação e de racionalização económica e financeira que têm vindo a ser implementados ao longo da última década, motivaram um novo paradigma de Governo Local e um novo paradigma de políticas públicas de base local, que vieram a ser definitivamente inscritos do quadro legal português a partir dos anos de 2006 e 2007.

O esforço de consolidação orçamental e de redução do défice a que os sucessivos Governos de Portugal se têm comprometido desde 2001¹² passou a ditar um controlo mais apertado sobre os modelos de financiamento e sobre os regimes de endividamento das autarquias locais.

Todas estas alterações revestiram-se de um carácter estrutural:

- os modelos de financiamento autárquico alteraram-se significativamente, passando os Municípios a estar obrigados ao desenvolvimento de modelos otimizados de gestão autárquica;
- a concorrência entre Estados, entre regiões e entre Municípios obrigou a que cada um dos agentes públicos otimizasse os níveis de oferta dos seus serviços, sendo que grande parte da competitividade dos territórios passou a depender também da sua gestão pública;
- as políticas de consolidação orçamental, o direito comunitário, e os contribuintes em geral, obrigaram à criação de modelos mais racionais de gestão autárquica, capazes de potenciar as receitas próprias sem agravamento da despesa pública.

¹² A adesão de Portugal ao Euro, que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2002, pressupôs a subscrição do Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo qual os países da Zona Euro se comprometeram com um conjunto de regras que permitissem o controlo da estabilidade macro-económica. Dessas regras merecem especial destaque o plafonamento dos défices públicos em 3% do PIB e dos valores da dívida pública em 60% do PIB. O não cumprimento destes défices poderia levar a sanções, incluindo multas ou retenções de transferências.

Por um lado, os modelos de financiamento autárquico alteraram-se significativamente na última década, estando os Municípios presentemente obrigados ao desenvolvimento de modelos otimizados de gestão autárquica, que potenciem a sua cada vez mais escassa receita. O regime de finanças locais que vigorou até 2007 mostrava-se profundamente dependente das receitas relacionadas com impostos, taxas e licenças associados às atividades imobiliárias, o que impôs, ao longo dos anos, uma relação direta e proporcional entre o volume de receita de uma autarquia e o dinamismo do mercado imobiliário desse mesmo território. Com a redução significativa da atividade imobiliária a partir do ano 2000, as autarquias foram também vendo as suas receitas próprias diminuírem progressivamente. Simultaneamente, os diferentes Governos foram procurando ajustar o regime de financiamento das autarquias aos novos padrões de exigência e transparência ao nível da prestação de contas, procurando dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir uma efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro nas próprias autarquias.

Com a revisão da Lei das Finanças Locais¹³, em 2007, foram introduzidas regras mais exigentes no que respeita, nomeadamente, ao equilíbrio orçamental, aos limites da dívida, aos mecanismos de recuperação financeira, à prestação de contas individual e consolidada e à auditoria externa e certificação legal de contas.

Por outro lado, as sucessivas Leis do Orçamento de Estado e Programas de Estabilidade e Crescimento publicados desde o ano 2002 acabaram por trazer novas condicionantes aos regimes de endividamento das autarquias locais, tornando esses regimes mais limitados, mais controlados pela própria administração central e mais alinhados com o Sistema Europeu de Contas Regionais e Nacionais de 1995 (SEC95). Num primeiro momento foram introduzidos plafonds específicos de endividamento bancário sendo que, posteriormente, com a Lei das Finanças Locais de 2007, acabou por ser consagrado o conceito de endividamento líquido municipal (nos termos do SEC95), passando a considerar-se o endividamento enquanto stock, para o qual foram estabelecidos limites apertados - 125% dos recursos próprios mais importantes (abandonando-se a definição de limites ao endividamento em termos de fluxos, ou seja, juros e amortizações).

¹³ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro

Uma outra importante realidade que marca a evolução do poder local em Portugal na última década é o surgimento de um setor empresarial local.

A figura das empresas de iniciativa e de âmbito autárquico ou municipal acabou por ser uma realidade em franca expansão em toda a Europa, ao longo dos últimos 20 anos. Esse fenómeno assentou fundamentalmente na procura da eficiência e eficácia das fórmulas de gestão empresarial no desenvolvimento de tarefas e competências de interesse público. O mecanismo da empresa impôs-se também como modelo de promoção de uma iniciativa económica municipal, e, neste âmbito, como resposta às dificuldades financeiras das autarquias locais. Para além disso, o surgimento de empresas municipais revelou-se também como modelo para o desenvolvimento de parcerias, envolvendo as entidades municipais e parceiros privados ou outros parceiros públicos.

Em Portugal, a criação de empresas por iniciativa municipal só se converteu numa realidade com dimensão significativa após a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto. No entanto, foi em 2007, com a entrada em vigor do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local¹⁴, que se procurou estabelecer um verdadeiro modelo empresarial otimizado: foram regulamentadas as condições substantivas e procedimentais a cumprir na criação de empresas; o seu objeto foi precisado e delimitado; as relações entre as empresas e as entidades participantes foram reguladas por imperativos de transparência e imparcialidade, recorrendo-se à generalização do contrato (contrato de gestão ou contrato-programa).

Mas talvez o mais inovador dos aspectos trazidos pelo Regime Jurídico do Sector Empresarial Local, em 2007, terá sido o regime da consolidação financeira, nos termos do qual o equilíbrio económico e financeiro das empresas passou a ser aferido em cada exercício económico, assumindo as entidades participantes a responsabilidade de manter o equilíbrio de contas das empresas, sob pena de o endividamento líquido das empresas passar também a contar para o cálculo do endividamento líquido das entidades autárquicas participantes.

Na prática, e articulando todo o pacote legislativo publicado nessa altura - Lei das Finanças Locais, de 15 de Janeiro de 2007, e Regime Jurídico do Sector Empresarial Local, de 29 de Dezembro de 2006 -, o legislador passava a impor um controle muito apertado sobre as contas das autarquias, disciplinando de forma severa o endividamento autárquico. Mas,

¹⁴ Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro

simultaneamente, atribuía às autarquias a possibilidade de adotarem modelos de gestão empresarial otimizados, em projetos cuja viabilidade económica e financeira fosse passível de aferição permanente. De forma mais simplificada, os Municípios passaram a poder desenvolver determinados projetos através de modelos empresariais e o financiamento desses projetos não relevaria para o cálculo do endividamento das autarquias, desde que essas empresas registassem sempre resultados líquidos positivos.

2.2 A estratégia municipal de desenvolvimento de Paços de Ferreira.

Entender as tensões de um Concelho como Paços de Ferreira exige um pensamento articulado que equacione simultaneamente as atuais transformações das cidades no contexto de uma economia global, os efeitos sócio-espaciais que as transformações dos modelos civilizacionais estão a trazer aos modos de vida urbanos e, finalmente, o aumento da complexidade das formas de gestão urbana que os elementos anteriores estão a exigir.

As tensões de Paços de Ferreira decorrem ainda da situação geográfica e demográfica do próprio Concelho: geograficamente encravado num planalto que não é nem litoral nem interior; demograficamente grande demais para ser pequeno e territorialmente pequeno demais para ser grande.

Com a globalização, a economia do conhecimento e as problemáticas da sustentabilidade ambiental e social, as cidades enfrentam novos desafios, que impõem a sua reformulação e a assunção de um papel decisivo na construção da competitividade das economias. A competitividade e a sustentabilidade de Paços de Ferreira e da sua estratégia de desenvolvimento estão necessariamente associadas à vocação empreendedora e industrial que este território tem apresentado ao longo das últimas décadas.

A estratégia de desenvolvimento traçada pelo Município de Paços de Ferreira em 2005 (que coincide com a eleição de um novo Presidente da Câmara Municipal - Pedro Oliveira Pinto - e de um novo executivo municipal) foi planeada na perspectiva da escala urbana e do reforço da atratividade de Paços de Ferreira. O Concelho deveria ser capaz de gerar um conjunto de externalidades, quer para as populações, quer para as empresas, que reforçassem a sua capacidade competitiva.

A saber:

- um ambiente favorável ao investimento e à atividade das empresas;
- uma sólida e diversificada base educativa e capacidade para o desenvolvimento de atividades de investigação, desenvolvimento e inovação;
- infra-estruturas básicas de excelência;
- infra-estruturas sociais e culturais que permitissem uma elevada qualidade de vida;
- um quadro institucional e de governação adequado à gestão do território.

Entendeu o Município que a afirmação do Concelho de Paços de Ferreira no contexto socio-económico do País, da Europa e do Mundo passava pela consolidação do seu tecido empresarial e pela sustentabilidade da sua economia nos mais diversos vectores: emprego, qualificação, riqueza, diversidade, tecnologia e inovação. Nesse sentido, o reforço da cadeia de valor do Concelho, nomeadamente no que diz respeito ao setor do mobiliário, e a promoção da diversidade empresarial, tanto nos setores de atividade como na proveniência do investimento, constituíram prioridades estratégicas para o futuro. Revelou-se, pois, essencial a definição de mecanismos ágeis de localização empresarial, captação de investimento e acompanhamento das empresas, bem como de um correto ordenamento territorial associado ao desenvolvimento sustentado e à criação de oportunidades para as gerações vindouras.

A estratégia de desenvolvimento prosseguida cumpriu com esta visão: ao eleger como prioritárias as políticas públicas de educação e de emprego, a Câmara Municipal de Paços de Ferreira procurava sustentar o desenvolvimento do Concelho a partir da qualificação dos seus recursos humanos e da criação de oportunidades para a sua população.

Importa lembrar que a economia de Paços de Ferreira se relacionava (e ainda relaciona), em grande medida, com o setor do mobiliário. A necessidade de reforçar essa cadeia de valor através da consolidação do seu tecido empresarial, implicava, do ponto de vista das políticas públicas municipais, que o território e o tecido urbano fossem consistentes e se encontrassem devidamente preparados para corresponder às necessidades dos empresários e às exigências legais, cada vez mais seletivas e específicas. A matriz de ordenamento do território e de reordenamento industrial que o Plano Director Municipal de 2007 consagrou deveria ser implementada de forma correta e eficiente, criando assim respostas adequadas para as necessidades de realocação e redimensionamento que o tecido económico e empresarial foi gerando. Sendo o Concelho de Paços de Ferreira a capital do mobiliário de Portugal, o

Município sentiu que lhe cabia uma relevante responsabilidade no desenvolvimento desse setor, assumindo que um contributo importante para a sua competitividade assentaria na capacidade de dotar o território de uma oferta de acolhimento empresarial que possibilitasse a integração das unidades industriais (e os espaços envolventes das mesmas) em parques industriais evoluídos, próximos e articulados com centros urbanos de excelência e com infra-estruturas e equipamentos de qualidade.

A este facto acrescia ainda um novo fator: a abertura da A42, em finais de 2005, conferiu ao Concelho um novo posicionamento geo-estratégico. A rede de acessibilidades que entretanto passou a servir Paços de Ferreira abriu novas oportunidades e desafios, aos quais o Município sentiu que deveria estar preparado para responder. Por um lado, a nova distância/tempo às principais plataformas logísticas do Norte¹⁵ colocou Paços de Ferreira numa localização privilegiada e altamente competitiva para a instalação de unidades industriais e logísticas. Mas, por outro lado, a proximidade à Área Metropolitana do Porto acentuou-se, pelo que a força centrípeta exercida por esta grande centralidade, designadamente sobre as pessoas, passou a ser sentida com mais intensidade.

Face a todas estas realidades, e atendendo aos desafios de uma economia totalmente globalizada, o Município sentiu que tinha de mudar a forma tradicional de conceptualização das suas políticas públicas, mesmo que extravasando, em certa medida, as suas estritas competências, e que tinha que adotar medidas efetivas de captação de novos investimentos de foro privado, capazes de potenciar, mas também diversificar, a cadeia de valor do Concelho. Nesse momento, entendeu o Município que Paços de Ferreira deveria constituir-se como um espaço de inovação, competitividade e criatividade, reunindo condições de atratividade para os intervenientes capazes de promover o conhecimento e o desenvolvimento de atividades geradoras e valorizadoras de conhecimento.

As atividades industriais, nomeadamente as de base tecnológica, iam adquirindo uma importância cada vez mais relevante, acompanhando a internacionalização, a intensificação das trocas comerciais e as novas modalidades de produção e de distribuição: segmentação de

¹⁵ Porto de Leixões, Aeroporto Sá Carneiro e Plataforma Logística Rodoviária de Maia/Trofa. Cfr. Decreto-Lei 152/2008, de 5 de Agosto: “Portugal Logístico - Rede Nacional de Plataformas Logísticas”. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

sistemas de produção à escala global (ex.: IKEA), implementação de processos just-in-time, maior rotação de produtos, concentração da distribuição, etc.

E muito embora o setor do mobiliário continuasse a ser prioritário e relevante para o desenvolvimento económico e social de Paços de Ferreira, tornou-se também imperativo instalar no Concelho novas atividades industriais e prestadoras de serviços que permitissem, por um lado, reforçar a cadeia de valor associada ao mobiliário através da instalação de empresas inovadoras, mas, por outro, também atenuar o padrão de especialização e dependência, captando projetos de investimento em áreas e setores distintos.

Ora, sendo o concelho de Paços de Ferreira caracterizado por uma economia aberta e duplamente extrovertida, importadora e exportadora, a expansão da atividade industrial, seja do seu setor tradicional (o mobiliário), seja de setores diversos e estruturantes, adquiria então uma importância muito maior.

Através de uma consulta das sucessivas "Grandes Opções do Plano e Orçamento" para os anos de 2005, 2006, 2007 e 2008, é possível perceber a materialização da estratégia de desenvolvimento que a Câmara Municipal de Paços de Ferreira levou a cabo, nomeadamente através de políticas públicas pró-ativas e estruturantes em cinco vectores estratégicos definidos: as pessoas, a economia, a mobilidade, a qualidade de vida e a prestação de serviços.

De entre esses vectores estratégicos, salienta-se um particular enfoque em duas áreas prioritárias: a educação e o emprego.

2.3 O problema.

Conforme atrás demonstrámos, com a eleição de um novo Presidente e de um novo executivo, em Outubro de 2005, o Município de Paços de Ferreira avançou para uma estratégia de desenvolvimento que assentava em dois vectores fundamentais: educação e emprego.

Nesse preciso momento de definição e implementação desta estratégia de desenvolvimento, o Concelho registava então a maior taxa de desemprego de sempre: mais de 10%. A Câmara Municipal assumia então que a sua ação seria crucial na potenciação do desenvolvimento económico local e regional e, conseqüentemente, no combate ao desemprego. *"No século XXI, e numa economia totalmente globalizada, o Município terá de deixar de revestir o papel de*

agente passivo no jogo concorrencial global e adoptar medidas, por um lado, de apoio efectivo às unidades empresariais estabelecidas no seu território, potenciando a fileira industrial que lhe é própria e tradicional, e, por outro, de captação de novos investimentos de foro privado, capazes de diversificar a cadeia de valor do Concelho”¹⁶.

Nesse sentido, o Município assumiu de imediato que os dois vectores fundamentais da sua estratégia deveriam trabalhar em conjunto, defendendo que nenhuma política pública de combate ao desemprego se poderia alhear das políticas públicas de qualificação, formação e educação das populações. E por isso avançou para um trabalho intenso na definição de instrumentos estratégicos para a educação, tendo por horizonte um quadro de referência temporal de 30 anos. Desses instrumentos, o mais importante seria a Carta Educativa de Paços de Ferreira, que se consubstanciaria num “roadmap” de investimentos para a requalificação total do parque escolar municipal, prevendo a construção de 14 novos centros escolares (Jardim-de-Infância e 1.º Ciclo do Ensino Básico) e uma nova Escola Secundária.

No entanto, a face mais visível da estratégia de combate ao desemprego assentaria, primordialmente, na criação de uma solução integrada de apoio às empresas, criando condições para o estímulo e a captação de investimento privado.

Considerando, por um lado, que o Concelho de Paços de Ferreira sempre foi fortemente empreendedor e registava um dinamismo económico invulgar (cerca de 3000 empresas naquele momento), e, por outro lado, que a “nova” posição geo-estratégica de Paços de Ferreira colocava o Concelho como uma localização altamente competitiva no Arco Metropolitano do Porto (especialmente pelo junção de ótimas acessibilidades, proximidade de plataformas logísticas e existência de população jovem e em crescimento), a Câmara Municipal entendeu, desde logo, que deveria implementar aquilo a que batizou de Cidade Empresarial de Paços de Ferreira (que se define como o conjunto de Zonas de Acolhimento Empresarial prevista no Plano Director Municipal). E a importância da operação determinou que a sua condução se centrasse diretamente no Presidente da Câmara Municipal e no seu gabinete.

¹⁶ Grandes Opções do Plano e Orçamento para 2008. Câmara Municipal de Paços de Ferreira

O projeto partia, em primeira análise, da constatação de um problema evidente no Concelho: não existiam Zonas de Acolhimento Empresarial devidamente planificadas e infra-estruturadas. O “mercado” do solo industrial encontrava-se exclusivamente nas mãos de proprietários privados e a conjugação de múltiplos fatores, como a propensão para a especulação imobiliária, a necessidade de avultados investimentos em infra-estruturas, a profusão de proprietários (Paços de Ferreira é um território onde abunda o minifúndio) e a inexistência de estratégia, ou sequer vontade, do poder autárquico, impediu o desenvolvimento, durante as décadas de 80 e 90, de zonas industriais ou parques empresariais no Concelho de Paços de Ferreira. Com exceção de um punhado de “bolsas industriais” de génese “espontânea”, a verdade é que as indústrias acabaram por se localizar um pouco por toda a parte, polvilhando o Concelho e provocando enormes constrangimentos do ponto de vista do ordenamento do território e, em particular, do ordenamento industrial.

Percebe-se, pois, que a definição de políticas públicas municipais para o acolhimento empresarial contribuiria para o duplo objetivo de melhorar o ordenamento do território (e, necessariamente, para o reforço da qualidade de vida) e estimular o desenvolvimento económico.

Para além disso, imperava, naquele momento, um sentido de “urgência” na definição dessas políticas municipais de acolhimento empresarial. Por três motivos distintos: em primeiro lugar, porque a transposição para o tecido normativo português de um conjunto de legislação e regulamentação comunitária sobre atividades empresariais, sobre a urbanização e edificação, sobre aspetos ambientais ou sobre higiene e segurança no trabalho, veio criar um punhado de novas obrigações e exigências sobre as empresas que não eram compagináveis com instalações industriais antiquadas e muitas vezes em situação de legalidade precária ou duvidosa; em segundo lugar, porque os primeiros sinais da diminuição do poder de compra interno em Portugal faziam sentir-se já desde o ano de 2001 e a perspectiva da instalação de uma crise económica parecia mais eminente do que nunca; em terceiro lugar, porque as estratégias de internacionalização de setores como o mobiliário ou o têxtil começavam a surtir os primeiros efeitos mais concretos e animadores e essas estratégias impunham uma nova visão e uma nova ambição de redimensionamento às empresas.

Daí que a estratégia traçada pelo Município de Paços de Ferreira procurasse interpretar estes anseios e fazer face a estes problemas estruturantes do Concelho, que lhe retiravam margem

de manobra para reforçar a sua competitividade e a sua capacidade de afirmação num tabuleiro global em que os territórios cada vez mais competem.

Considerando que o presente trabalho incide fundamentalmente sobre a análise de um instrumento jurídico e financeiro concebido para viabilizar a implementação da estratégia de acolhimento empresarial definida pelo Município, importa percebermos ainda qual o verdadeiro ponto de partida para esse projeto naquele exato momento - Outubro de 2005 -, quer no que diz respeito aos fatores internos ao próprio Município, quer no que concerne a fatores alheios à vontade do poder local autárquico de Paços de Ferreira. E também aí eram vários os problemas.

Como atrás verificámos, o Município de Paços de Ferreira optou por não abraçar durante anos a fio uma estratégia de acolhimento empresarial e ordenamento industrial. Fosse por opções estratégicas de desenvolvimento ou pela dificuldade prática na implementação dessa estratégia no terreno, a verdade é que o Concelho viveu o seu período de apogeu económico sem que se tivesse dotado de infra-estruturas que suportassem a competitividade e a sustentabilidade do seu tecido económico e empresarial.

Com uma nova visão e uma nova estratégia a partir de 2005, o Município de Paços de Ferreira identificou de imediato esse problema ou, se quisermos, essa “falha de mercado”: o acolhimento empresarial e o solo industrial foi deixado nas mãos dos privados sem que os privados tivessem manifestado vontade ou sido capazes de o desenvolver adequadamente, o que prejudicava - por omissão - o interesse público.

O que estava em causa era uma verdadeira e própria correção das insuficiências do mercado, tarefa que se inclui no âmbito das mais básicas funções da Câmara Municipal.

Além das barreiras à entrada no mercado da propriedade imobiliária e da sua reduzida fluidez estrutural, que por si só justificam uma intervenção pública nesse mercado, a fruição dos bens imobiliários depende em larga medida de ativos urbanísticos de suporte. Assim, uma casa só satisfará de forma eficiente as necessidades do seu proprietário se existir toda uma rede de infra-estruturas urbanísticas que suporte a propriedade imobiliária individual. Os arruamentos, os parqueamentos, as redes de água, gás, telecomunicações, energia, iluminação pública, recolha de lixos, esgotos constituem equipamentos que são essenciais, estando o valor do imóvel condicionado à sua existência e à sua qualidade. No entanto, além das redes

de serviços em rede básicos, outros equipamentos, como as escolas, os espaços verdes, as piscinas, os hospitais são, hoje, essenciais. A estes equipamentos físicos poderão acrescentar-se serviços como a segurança pública e a animação cultural.

Ora, na grande maioria das ocasiões, este tipo de utilidades só é eficientemente fornecida por uma entidade pública. Tal resulta da qualificação deste tipo de utilidades enquanto revestindo a qualidade de bens públicos, dadas as suas características de satisfação passiva (prestam, pela sua própria natureza, utilidades indivisíveis, independentes da procura em mercado), de consumo não exclusivo (o consumo de um sujeito não exclui, em regra, consumos subsequentes de outros sujeitos relativamente ao mesmo bem), e de não emulatividade (os utilizadores não entram em concorrência para conseguir a sua utilização)¹⁷.

No caso da atividade urbanística, o conjunto de normas jurídicas destinadas a garantir o correto ordenamento do território, a construção de infra-estruturas básicas de suporte à propriedade imobiliária e a melhoria do nível da vida nos territórios, na medida em que visam suprir incapacidades do mercado e salvaguardar o interesse geral, correspondem claramente a bens públicos ou coletivos mas que, além disso, satisfazem as necessidades e interesses de todos quantos se aproveitam das utilidades geradas pela intervenção do agente público, compreendendo pois um elemento de divisibilidade que lhes adiciona uma componente mista ou de utilização individual.

Porém, com a sofisticação dos mecanismos de mercado, poucos são os bens que revestem hoje uma natureza pública pura. A limpeza das ruas, o tratamento dos jardins, a construção das infra-estruturas em rede pode, em última instância, ser desenvolvida por entidades privadas, no entanto deve sofrer uma forte regulação pública.

Numa outra perspectiva, se a construção de infra-estruturas de suporte urbanístico estivesse dependente de uma ação estritamente privada (assente numa lógica cooperativa), além dos bloqueios descritos no parágrafo anterior, poderiam ocorrer boleias de sujeitos, que não pretendendo contribuir diretamente para a construção do equipamento iriam, no entanto, usufruir das utilidades prestadas.

Todas estas situações obrigam a que as entidades públicas desenvolvam uma atividade urbanística, apesar da determinabilidade dos sujeitos beneficiários da mesma e da possível divisibilidade das prestações públicas.

¹⁷ SOUSA FRANCO, A. (2004) “Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol. I”. Almedina.

A nova geração de políticas de planeamento do território, que vinha sendo traduzida para o processo de revisão do Plano Diretor Municipal¹⁸, redesenhou a matriz de ordenamento industrial, definindo um conjunto de novas zonas para acolhimento empresarial que deveriam ser desenvolvidas e colocadas ao serviço da economia e da indústria. Nesse momento, o Município entendeu que devia procurar motivar os proprietários privados dos terrenos que compunham essas áreas no sentido de, em conjunto, e através da mediação e envolvimento da Câmara Municipal, encontrar uma solução para a efetiva criação de zonas de acolhimento empresarial que possibilitassem a mudança ou a criação de novas unidades empresariais nos mais diversos setores económicos, capazes de gerar riqueza e postos de trabalho no Concelho de Paços de Ferreira.

Foram, com esse propósito, realizadas bastantes reuniões entre o Município (através do gabinete da presidência) e os aludidos proprietários, nas quais se discutiram vários modelos para o desenvolvimento conjunto daqueles territórios, entre os quais a montagem de uma solução de perequação¹⁹ ou a montagem de uma parceria público-privada, em linha com o que havia sido desenvolvido em Municípios vizinhos²⁰. A primeira fracassou pela indisponibilidade dos proprietários privados em se envolverem, de forma séria, num processo estruturado em que as mais-valias acabariam por ser redistribuídas em função do interesse público. Já a segunda solução acabou por ser rejeitada pelo Município, que entendeu que a montagem de uma parceria público-privada nesta área não seria, de todo, justificada, na

¹⁸ Concluído em 2007, altura em que foi aprovado (09/11/2007) e publicado (05/12/2007) o atual Plano Diretor Municipal.

¹⁹ A perequação começa a desenhar-se na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), publicada em 1998, pela Lei n.º 48/1998, de 11 de Agosto, em que se salvaguarda o princípio da equidade. Um ano depois, com a entrada em vigor do RJIGT (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), através do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 Setembro (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro), são densificadas e pormenorizadas as questões relacionadas com a perequação e com tudo o que diz respeito à distribuição de benefícios e encargos das mais-valias produzidas pelos planos diretores municipais. De acordo com o art.º 137º do RJIGT, são objectivos da perequação a: a) Redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários; b) Obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para a realização das infra-estruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação; c) Disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infra-estruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização colectiva, designadamente zonas verdes, bem como para compensação de particulares nas situações em que tal se revele necessário; d) Estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando-se a retenção dos solos com fins especulativos; e) Eliminação das pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direcção das suas intenções.

²⁰ O Município de Paredes havia criado uma sociedade anónima com um parceiro privado para o desenvolvimento de parques industriais.

medida em que o parceiro privado a envolver nada mais aportaria à parceria do que capacidade financeira, o que significaria que a sua expectativa assentaria numa perspectiva de rentabilidade e lucro, mas também porque uma solução desta natureza colocaria o Município na excessiva dependência de um parceiro privado durante um período considerável de tempo. Esgotadas estas soluções, e perante uma necessidade estimada de investimento de cerca de 30 milhões de euros para a aquisição e infra-estruturação dos terrenos necessário, o Município cedo concluiu que não teria capacidade para assumir um projeto desta natureza e dimensão através das formas e instrumentos mais conhecidos da generalidade das autarquias.

Importa realçar que, naquele momento, a Câmara Municipal registava uma redução paulatina da sua receita, por força da diminuição das atividades imobiliárias, cujos impostos, taxas e licenças sempre constituíram uma parte indispensável das receitas próprias do Município. A este fator que contribuía para uma fraca arrecadação de receitas juntavam-se dois outros:

- a Lei das Finanças Locais então em vigor²¹ penalizava fortemente Paços de Ferreira nas transferências do Estado, na medida em que a fórmula de cálculo dessas transferências privilegiava mais a dimensão do que o número de habitantes de um território; nesse sentido, Paços de Ferreira - pequeno em dimensão, mas densamente povoado (748 habitantes por km²) - via assim o valor per capita dessas transferências chegar a ser apenas metade do que o de outros Municípios da sua própria região;
- a publicação do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis²², em substituição do regime de Contribuição Autárquica, acabou por penalizar fortemente o Município de Paços de Ferreira, na medida em que o Concelho era pontuado maioritariamente por nova construção, muita dela beneficiando ainda de períodos de isenção então previstos na lei; na passagem da Contribuição Autárquica para o IMI, Paços de Ferreira acabou por ser um dos poucos Municípios que viu a sua receita cair, o que contribuiu para uma maior escassez de recursos.

Perante esta fraca arrecadação de receita, a Câmara Municipal de Paços de Ferreira procurou sempre lançar mão das poucas oportunidades de financiamento a que tinha acesso. Os programas de financiamento comunitário acabaram por ser sempre a principal alavanca do

²¹ Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto

²² Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro

investimento público em Paços de Ferreira, apoiados em regimes especiais que excepcionavam das regras de controlo do endividamento municipal todos os empréstimos bancários que fossem contraídos para financiamento da contrapartida nacional desses projetos.

Entretanto, em 2007 a entrada em vigor da nova Lei das Finanças Locais trouxe, como atrás vimos, novas regras de controle do endividamento municipal, designadamente com a introdução do conceito de endividamento líquido, o que dificultou ainda mais a gestão municipal.

Tudo isto considerado, entendeu a Câmara Municipal, nesse momento, e por se tratar de um dos principais vetores estratégicos de desenvolvimento para o Concelho, lançar mão dos novos instrumentos jurídico-financeiros e jurídico-urbanísticos, de matriz empresarial local para a concretização das políticas de investimento, acolhimento empresarial e emprego que pretendia implementar.

2.4 O recurso ao desenvolvimento de uma iniciativa empresarial municipal.

A Câmara Municipal de Paços de Ferreira considerou, como vimos, necessário o estabelecimento de uma metodologia inovadora e eficiente de gestão urbana, nomeadamente no que diz respeito ao ordenamento industrial e à criação de zonas de acolhimento empresarial industriais, que obrigava à adoção de medidas urgentes que conciliassem todas as valências disponíveis no sentido do estabelecimento de um modelo otimizado e equilibrado. Nesse âmbito, o Município entendeu essencial proceder ao reequilíbrio do mercado urbanístico, colmatando as falhas de mercado existentes que propiciavam o desenvolvimento de práticas imobiliárias especulativas, bem como potenciar o desenvolvimento de projetos estruturantes para a captação de investimento, para o reordenamento industrial e para o aumento do nível de vida dos munícipes. A concretização desta orientação estratégica implicava ainda, e em termos sucessivos, a adoção de mecanismos inovadores de gestão que permitissem, de forma financeiramente sustentada, coordenar todos os recursos disponíveis ao nível dos diversos instrumentos de política municipal disponíveis, quer de âmbito nacional, quer de âmbito comunitário (vg., Quadro de Referência para Estratégico Nacional para o período 2007-2013).

O modelo que o Município de Paços de Ferreira se propôs desenvolver decorreu diretamente dos regimes jurídicos atualizados que mencionámos logo no início deste trabalho. Efetivamente, quer a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) quer o novo Regime do Sector Empresarial Local (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro) vieram promover e até estimular o desenvolvimento de iniciativas empresariais locais com o carácter racional e otimizado. E essa foi a opção do Município de Paços de Ferreira: a criação de uma entidade empresarial municipal, que realizasse o investimento necessário à concretização da Cidade Empresarial de Paços de Ferreira, assegurasse a sua gestão e a atração e captação de investimento privado a instalar nessas zonas de acolhimento empresarial.

E por se tratar de uma entidade que deveria intervir ativamente no território, gerindo infra-estruturas urbanísticas e promovendo a regeneração urbana em contexto de solo industrial, o Município optou pela criação de uma Sociedade de Gestão Urbana.

Tendo em vista o cumprimento das obrigações de rigor acrescido impostas pelo tecido legal que então surgia, foram definidos, no momento da criação da entidade empresarial, quais os objetivos que se visavam alcançar, procurando demonstrar-se, em primeiro lugar, que, naquelas circunstâncias esses objetivos não poderiam ser desenvolvidos na óptica pura do mercado. No caso concreto do projeto do Município de Paços de Ferreira, essa justificação dependeu da demonstração:

- da necessidade de desenvolvimento de uma ação de gestão e regeneração urbana (ou seja, um requisito de interesse geral que garantisse que certos serviços seriam disponibilizados, com uma qualidade especificada, a todos os cidadãos de um espaço territorial local, independentemente da sua localização relativa e a um preço acessível);
- da necessidade de desenvolvimento da atividade económica numa lógica de continuidade (ou seja, a necessidade de prever a não interrupção dos serviços quando a estrita lógica de mercado o impusesse ou aconselhasse);
- da necessidade de garantir padrões elevados de qualidade de serviço (superiores aos que resultariam da óptica prestativa de mercado em matérias de segurança, faturação, cobertura territorial, proteção, etc.);

- da necessidade de garantir uma acessibilidade de preços (ou seja, a prestação deveria ser norteada numa ótica redistributiva, tornando acessíveis bens ou serviços a quem tivesse menores recursos);
- da necessidade de desenvolver uma determinada ação privada de forma regulada (através da nivelção dos níveis de risco ou o desenvolvimento de operações de charneira, v.g., na gestão e reabilitação urbana).

Ora, nestas condições, a atividade a desenvolver pela entidade empresarial implicava necessariamente a aplicação de recursos públicos. A atuação segundo os padrões de interesse económico geral poderia, no entanto, acarretar a não recuperação total dos encargos de exploração. E isso implicava positivamente uma opção de financiamento público transparente e eficiente.

A prestação de serviços de interesse geral e a prestação de um auxílio ao desenvolvimento local e regional (objeto original da entidade empresarial a criar), pelas razões que atrás se referiram, não seria viável com base nos mecanismos de mercado. Caberia, pois, à entidade pública - o Município - garantir o financiamento dos serviços de interesse geral e calcular os custos adicionais da provisão de tais serviços.

Note-se que o equilíbrio financeiro e a transparência nas relações estabelecidas entre os diversos agentes seria fundamental²³:

- Se o financiamento público da empresa fosse inferior aos custos de prestação do serviço de interesse económico geral, então a empresa padeceria de défices de exploração sucessivos, colocando em causa a sua viabilidade, bem como a consolidação orçamental, uma vez que teria de se endividar.
- Se o financiamento público da empresa local fosse superior aos custos de prestação do serviço de interesse económico geral, então estaríamos na presença de auxílios de Estado injustificados.

A definição, em sede de contabilidade analítica, da margem de interesse económico geral seria, pois, essencial, tanto mais quanto só assim se poderiam identificar ineficiências

²³ Cfr. Directiva 80/723/CEE relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas, com a redação dada pela Directiva 2000/52/CE (JO L193/75, 2000), alterada pela Directiva 2005/81/CE, de 28 de Novembro de 2005 (JO L 312/47, 2005):

gestonárias. A adoção de contabilidade analítica possibilitaria a averiguação dos custos e os proveitos dos vários setores desenvolvidos pela empresa, aumentando o rigor da quantificação dos subsídios aos investimentos de rendibilidade não demonstrada, e possibilitando a realização de juízos relativos à prossecução de objetivos setoriais e de apoio social. Ora, o Município rapidamente concluiu que este tipo de exigências contabilísticas só seria de possível aplicação através da criação de uma unidade empresarial.

O mesmo acontecia quanto às formas de financiamento das empresas municipais. Em primeiro lugar, poderiam existir sistemas de apoio financeiro direto, por via das transferências provenientes do orçamento público. Porém, e numa óptica de legalidade concorrencial, também as vantagens decorrentes da concessão de direitos exclusivos ou de direitos especiais deveriam ser contabilizadas.

Já no que concerne aos preços sociais deveria ficar demonstrado que a remuneração do serviço prestado ou a venda do bem só seria possível face ao desejável equilíbrio económico-financeiro da empresa, a um determinado valor mínimo de referência e que a diferença entre o preço social e o preço de referência encontrado constituiria a contrapartida do contrato a assumir como custo pela entidade autárquica. A clarificação de referenciais mínimos de suporte ou fundamento da contratualização entre os interessados tendencialmente evitava a concessão de subsídios cegos à exploração ou a investimentos.

Neste âmbito, e para assegurar os princípios de transparência e de equilíbrio financeiro, teriam que ser estipuladas as seguintes obrigações entre a nova unidade empresarial e o Município de Paços de Ferreira:

- necessidade de contratualização prévia dos termos de prestação da atividade empresarial de interesse económico geral visando a gestão, reabilitação e a regeneração urbana;
- necessidade de contratualização prévia dos termos de financiamento da margem de prestação da atividade empresarial de interesse económico geral visando a gestão, reabilitação e a regeneração urbana;
- necessidade de desenvolvimento de sistemas de contabilidade analítica onde se identificasse a margem de prestação da atividade empresarial de interesse económico geral visando a gestão, reabilitação e a regeneração urbana;

- necessidade de quantificação preliminar das vantagens económicas atribuídas à empresa local por via da atribuição de direitos especiais ou exclusivos;
- necessidade de prestações de contas anuais com a demonstração do desempenho gestor da empresa local;
- contratualização de resultados com os gestores dessa empresa local;

O Município entendeu assim que estava justificada a opção pela criação de uma empresa municipal de nova geração que desenvolvesse um modelo empresarial público otimizado que atuasse no planeamento da instalação de unidades industriais, visando a adoção de formas de ocupação espacial racionais e a preços eficientes de mercado, eliminando-se eventuais movimentos imobiliários especulativos que pudesse, de certa forma, anular as vantagens comparativas que Paços de Ferreira apresentava enquanto localização empresarial de excelência.

Esta empresa municipal deveria ser capaz de otimizar os instrumentos jurídico-financeiros e jurídico-urbanísticos disponíveis, assumindo, cumulativamente, tarefas de reordenamento do espaço industrial, de regulação eficiente da oferta de espaços para a implementação industrial eficiente, de melhoria do nível de infra-estruturação e da qualidade urbanística do Concelho e, necessariamente, de captação e atração de investimento privado estruturante, capaz de gerar mais riqueza e mais postos de trabalho em Paços de Ferreira.

Na prática, esta entidade pública de natureza empresarial deveria ser vocacionada para o desenvolvimento de um ambiente de negócios competitivo em Paços de Ferreira, que contribuísse para a competitividade e para a sustentabilidade da economia local.

A empresa deveria assumir-se como uma verdadeira “one-stop shop” dinâmica, com abordagem centrada no cliente/investidor, com quem deveria negociar diretamente - sem os condicionalismos a que a Câmara Municipal estaria obrigada - através de uma abordagem adaptada às necessidades de cada investidor. Para além disso, a entidade empresarial a criar deveria assumir a gestão vertical de todo o processo de captação de investimento e apoio às empresas, assegurando a existência de um núcleo profissionalizado que funcionasse como único ponto de contacto em todas as fases dos processos de investimento, e garantindo também a existência de soluções públicas e competitivas de acolhimento empresarial, a

operacionalidade de um sistema municipal de incentivos ao investimento dinâmico e responsável e do necessário “aftercare”, ou seja, apoio aos investidores já durante as fases de operação ou exploração.

Garantindo o cumprimento das regras de equilíbrio de contas estatuídas no Regime Jurídico do Sector Empresarial Local, esta empresa municipal deveria obter o necessário financiamento para as suas atividades junto da banca e, complementarmente, junto dos diferentes programas operacionais gestores de financiamento comunitário.

O financiamento junto da banca deveria ser canalizado exclusivamente para a aquisição dos terrenos necessários à operacionalização das zonas de acolhimento empresarial definidas (ou seja, para adquirir “matéria-prima”).

Já o financiamento junto do Quadro de Referência Estratégico Nacional deveria ser utilizado na execução das necessárias infra-estruturas que qualificam os parques empresariais (ou seja, para garantir a transformação da “matéria-prima” - terrenos - num “produto acabado” - zona de acolhimento empresarial).

O preço de venda do produto da empresa municipal (lotes ou parcelas nos parques empresariais) deveria ser calculado a partir do custo dos terrenos, ao qual se acrescentaria o custo das infra-estruturas (apenas a parte não financiada, já que o financiamento comunitário para infra-estruturas públicas assume uma percentagem significativa não-reembolsável), o custo financeiro (o juro contratado com a banca) e um custo operacional (necessariamente tão mais reduzido quanto mais leve fosse a estrutura da empresa).

A expectativa do Município, após a realização de um conjunto de estudos, apontou para a auto-sustentabilidade do projeto; isto é, o volume de vendas previsto deveria ser suficiente para garantir o serviço da dívida, gerando resultados líquidos positivos em cada exercício, o que permitiria que todo o endividamento contratado por esta empresa municipal acabasse por não relevar para o cálculo dos limites de endividamento do próprio Município, nos termos do artigo 31.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

Importa sublinhar que este normativo relativo às regras de consolidação financeira representou uma nova possibilidade para os Municípios: a de assegurarem o desenvolvimento de projetos estruturantes nos seus territórios sem que o endividamento que lhes estivesse

associado relevasse para os limites da capacidade do próprio endividamento dos Municípios²⁴, desde que esses projetos fossem geridos de forma empresarial e garantissem sempre, em cada exercício, o equilíbrio dos seus resultados²⁵.

Simplificando, os Municípios passavam a poder implementar modelos empresariais públicos otimizados, desde que garantida e aferida anualmente a sua auto-sustentabilidade ou, em alternativa, os Municípios “cobrissem” os prejuízos anuais dessas empresas municipais.

Com este normativo, o Município de Paços de Ferreira entendeu que este seria o melhor modelo para a implementação de um dos seus vetores estratégicos de desenvolvimento.

Desta forma:

- manteria pleno controlo sobre o projeto em causa, sem necessidade de se vincular a parceiros privados;
- garantiria a possibilidade de obtenção de financiamento para além dos limites que lhe estavam impostos, desde que conseguisse assegurar uma gestão equilibrada e sustentada do projeto;
- introduziria uma gestão de tipo empresarial, mais ágil e eficiente;
- alavancaria um projeto de extremo interesse público sem alocar quaisquer recursos materiais ou financeiros próprios;
- garantiria a implementação de um projeto que, a médio e longo prazo, possibilitaria um aumento da arrecadação fiscal, por vias dos impostos sobre o património, taxas e licenças e impostos sobre o rendimento que lhe são destinados.

²⁴ Cfr. n.º 1 do Artigo 32.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro: “*Os empréstimos contraídos pelas empresas municipais relevam para os limites da capacidade de endividamento dos municípios em caso de incumprimento das regras previstas no artigo anterior [regras do equilíbrio de contas].*”

²⁵ Cfr. n.º 2 do Artigo 31.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro: “[...] *no caso de o resultado de exploração anual operacional acrescido se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa.*”

3. A IMPLEMENTAÇÃO DA PFR INVEST

3.1 O processo de constituição.

Para criação da empresa municipal, o Município desenvolveu, por um lado, uma fundamentação detalhada quanto aos termos de atuação e quanto aos objetivos a prosseguir e, por outro lado, encomendou a uma entidade independente (uma sociedade de revisores oficiais de contas) um estudo de viabilidade económica e financeira que integrou um plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através desta entidade empresarial, e demonstrando também a viabilidade económica do projeto.

O Regime Jurídico do Sector Empresarial Local impunha regras claras para a criação de empresas municipais, as quais tiveram que ser obedecidas pelo Município. A saber²⁶:

- a decisão de criação das empresas deveria ser sempre precedida dos necessários estudos de viabilidade económica;
- a atribuição de subsídios ou outras transferências financeiras exigia a celebração de um contrato de gestão, no caso de prossecução de finalidades de interesse geral, ou de um contrato programa, se o seu objecto se integrar no âmbito da função de desenvolvimento local ou regional;
- as propostas de criação de empresas deveriam ser acompanhadas do projeto de estatutos e dos estudos de viabilidade económica e financeira, sendo todos esses documentos objeto de apreciação por parte da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal.

Adicionalmente²⁷:

- a criação das empresa competia, sob proposta da Câmara Municipal, à Assembleia Municipal;
- a criação das empresas deveria ser obrigatoriamente comunicada à Inspeção-Geral de Finanças, bem como à entidade reguladora do sector;
- o contrato de constituição das empresas deveria ser reduzido a escrito;

²⁶ Cfr. Artigo 9.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro

²⁷ Cfr. Artigo 8.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro

- a conservatória do registo competente deveria, officiosamente, a expensas da empresa, comunicar a constituição e os estatutos ao Ministério Público e assegurar a respectiva publicação nos termos do disposto no Código das Sociedades Comerciais.

Uma vez que as empresas municipais, para além do seu próprio Regime Jurídico, passaram a ser também regidas pelo Código das Sociedades Comerciais, houve a necessidade de seguir também a tramitação habitual para a constituição de uma sociedade anónima.

Assim, concluídos os necessários estudos técnicos impostos pela Lei, o Presidente da Câmara Municipal apresentou, através de documento por si subscrito e registado com o número 14/2007 - registo 2215, datado de 24 de Julho de 2007, a proposta ao executivo municipal para a criação da empresa municipal “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM”. A sua proposta era acompanhada, nos termos da lei, pelo projeto de estatutos, pelo estudo do plano de intervenção e da identificação dos ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada decorrente da adoção do modelo empresarial, e pelo estudo de viabilidade económica.

Simultaneamente era também proposto que a realização do capital social de 600.000 € fosse parcialmente realizada em espécie, com a transferência de um imóvel, e que a empresa municipal ficasse isenta, por um período de 5 anos, do pagamento do Imposto Municipal sobre Imóveis e do Imposto Municipal sobre Transmissão Onerosas²⁸.

A proposta (em todas as suas vertentes) seria aprovada por maioria em reunião da Câmara Municipal de 27 de Julho de 2007, transitando daí para apreciação da Assembleia Municipal.

No entanto, o Município requereu, em 21 de Agosto de 2007, o necessário Certificado de Admissibilidade de Firma ou Denominação para o nome “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM”.

Em 14 de Setembro de 2007 realizou-se a sessão ordinária da Assembleia Municipal de Paços de Ferreira, que apreciou e aprovou por maioria a proposta de criação da empresa municipal -

²⁸ Se o não fizesse, o Município estaria a utilizar a empresa municipal para se financiar diretamente, o que violaria o espírito empresarial autónomo e auto-sustentável de que se revestia o projeto. Se pensarmos que o investimento na aquisição de imóveis estava estimado em cerca de 30 milhões de euros e que isso pressupunha uma área total aproximada de mais de 1 milhão de m², poderemos estimar bem o valor da receita de IMT e IMI que caberia ao Município, desvirtuando e onerando o modelo empresarial otimizado que se procurava implementar.

incluindo o seu projeto de estatutos e os seus estudos -, a subscrição do capital social e a isenção do pagamento de IMI e IMT por um período de 5 anos.

Em 1 de Outubro de 2007, por proposta do seu Presidente datada de 27 de Setembro de 2007, a Câmara Municipal aprovou a designação dos órgãos sociais da PFR Invest, bem como do representante do Município na Assembleia Geral da empresa.

Assim, a Câmara Municipal entendeu nomear para a Mesa da Assembleia Geral:

- Presidente: Maria Alice Costa (vereadora na Câmara Municipal);
- Vice-Presidente: José Ribeiro (diretor executivo na Associação Empresarial);
- Secretário: Carlos Dithmer (consultor da Associação Empresarial).

Para representante do Município na Assembleia Geral, a Câmara Municipal entendeu nomear:

- Eugénio Coelho (vice-presidente da Câmara Municipal).

E, por fim, a Câmara Municipal decidiu mandar o representante do Município na Assembleia Geral para indicar a seguinte composição do Conselho de Administração:

- Presidente: Pedro de Oliveira Pinto (Presidente da Câmara Municipal);
- Vogal: António Coelho (Vereador na Câmara Municipal);
- Vogal: Joaquim Pinto (Vereador na Câmara Municipal).

Por fim, a 30 de Outubro de 2007, outorgou-se, no notário privativo da Câmara Municipal de Paços de Ferreira, a escritura pública de constituição da empresa municipal “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM”, com o capital social de 600.000 €.

Posteriormente à sua criação, em 22 de Novembro de 2007 foi comunicado à Direção Geral dos Impostos o início de atividade da empresa.

Nesse mesmo dia, foi registada a constituição da Entidade Pública Empresarial na Conservatória do Registo Comercial de Paços de Ferreira.

Em 26 de Novembro de 2007 foi registada na Conservatória do Registo Comercial de Paços de Ferreira a designação dos órgãos sociais da empresa.

Em 20 de Dezembro de 2007 foi comunicada a identificação da empresa na Segurança Social.

Entretanto, e completando o leque de obrigações legais que possibilitassem à PFR Invest o integral cumprimento do seu objeto, foi aprovado na Assembleia Municipal de Paços de

Ferreira, em 20 de Dezembro de 2007, o contrato programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM relativo à implementação do Parque Empresarial de Paços de Ferreira, à operacionalização do Sistema de Incentivos ao Investimento previsto no Regulamento de Concessão de Incentivos ao Investimento de Paços de Ferreira, e à promoção e captação de investimento no Concelho de Paços de Ferreira.

3.2 O objeto.

A definição do objeto a atribuir à PFR Invest foi fortemente condicionada pelo Regime Jurídico do Sector Empresarial Local, que definia com exatidão o tipo de objeto social que as empresas municipais tinham obrigatoriamente que assumir:

“As empresas têm obrigatoriamente como objecto a exploração de actividades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões, sendo proibida a criação de empresas para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil.”²⁹

Importa, neste momento, e para melhor compreensão do objeto social que veio a ser adotado pela PFR Invest, perceber as atribuições que a Lei reservava a cada uma destas três tipologias de empresas municipais.

Começando pelas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral, a Lei definia-as como sendo aquelas cujas atividades devessem assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação de necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social e a proteção dos utentes³⁰.

Transpondo esta classificação para as atribuições mais usuais dos Municípios, nesta tipologia de empresas enquadravam-se atividades predominantemente relacionadas com a gestão de infra-estruturas públicas e redes de serviços públicos, designadamente a gestão de sistemas

²⁹ Cfr. Número 1, do Artigo 5.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro

³⁰ Cfr. Artigo 18.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro

públicos de abastecimento de água e de recolha de efluentes, redes de transportes públicos ou de distribuição de energia.

A prestação destes serviços de interesse geral por empresas municipais pressupunha a celebração de contratos de gestão com as entidades participantes, ou seja, os Municípios.

O Regime Jurídico do Sector Empresarial Local considerava, por outro lado, empresas encarregadas do desenvolvimento económico local ou regional aquelas cujas atividades assegurassem a promoção do crescimento económico local ou regional, eliminassem assimetrias e reforçassem a coesão económica e social³¹.

Neste caso, a Lei acabava mesmo por especificar, com maior detalhe, atividades específicas para esta tipologia de empresas, como sendo a promoção, manutenção e conservação de infra-estruturas urbanísticas e gestão urbana, a reabilitação urbana e gestão do património edificado, a gestão da habitação social, a qualificação e formação profissional, a gestão de equipamentos coletivos públicos ou de estruturas de prestação de serviços sociais.

As empresas municipais encarregadas do desenvolvimento económico local deveriam celebrar contratos-programa com os Municípios, onde ficasse definido pormenorizadamente o objeto e missão destas empresas municipais, assim como o montante das participações públicas que estas empresas pudessem vir a receber como contrapartida das obrigações assumidas.

Salienta-se, neste particular, e a título de comentário, que este Regime Jurídico introduz uma inovação muito significativa em matéria de competências dos Municípios, na medida em que acaba por reconhecer um papel mais ativo do poder local no desenvolvimento económico dos territórios, acabando por ser mais ambicioso nesta matéria do que a própria Lei de Atribuições e Competências dos Municípios³². Em certa medida, este novo instrumento jurídico acabou por consagrar e legitimar uma nova abordagem que foi florescendo nos Municípios e que apontava para a assunção de responsabilidades mais efetivas no desenvolvimento da economia de cada Concelho.

³¹ Cfr. Artigo 21.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro

³² Cfr. Artigos 13.º e 28.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro

Por fim, o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local considerava empresas encarregadas da gestão de concessões aquelas que assumissem a responsabilidade pela gestão de concessões atribuídas por entidades públicas, regendo-se por contratos de concessão nos quais fosse consagrada a proibição de financiamento dos Municípios a estas empresas.

Perante este quadro normativo, e tendo em conta os objetivos que se pretendia alcançar com a criação desta empresa municipal, o Município de Paços de Ferreira optou pela definição de um objeto social bastante alargado, prevendo um conjunto vasto de competências e de zonas de intervenção que pudessem vir (ou não) a ser contratualizados com a empresa.

Assim, desde logo a PFR Invest assumiu a dupla condição de empresa municipal encarregada da gestão de serviços de interesse geral e de empresa municipal encarregada da promoção do desenvolvimento local e regional. Ao integrar estas duas tipologias previstas na Lei, a empresa municipal dotou-se de uma larga capacidade de intervenção, o que lhe permitiu assumir o seguinte objeto:

“[...] implementar e administrar as Zonas de Acolhimento Empresarial do Concelho de Paços de Ferreira, desenvolver políticas de captação de investimento privado, construção, gestão, manutenção, exploração e concessão de equipamentos sociais, propor, acompanhar e executar as políticas urbanísticas definidas no Plano Director Municipal, promover a regeneração urbana e rural, desenvolver uma política de solos eficiente, justa e equitativa, desenvolver programas de gestão urbana avançada e de regulação do mercado imobiliário e executar processos perequativos de benefícios e encargos no município de Paços de Ferreira, promovendo o crescimento económico local e regional e o reforço da coesão económica e social local e regional”³³.

Percebe-se, pois, que o Município pretendeu conferir à PFR Invest um largo espectro de ação, ainda que privilegiando a implementação e administração das Zonas de Acolhimento Empresarial (Cidade Empresarial de Paços de Ferreira) e a captação de investimento privado para o Concelho. Mais do que constituir uma “macro-estrutura” pesada e profundamente abrangente, percebe-se hoje, ao fim de quase seis anos de existência da PFR Invest, que a intenção do Município foi, tão só, salvaguardar e acautelar um conjunto de possibilidades e de

³³ Cfr. Número 1, do Artigo 4.º dos Estatutos da Empresa Municipal “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.”

áreas de atuação para as quais a empresa municipal poderia constituir-se como um interessante instrumento ou veículo. Desde a sua criação que a PFR Invest se tem concentrado exclusivamente naquilo que foi a razão da sua criação e a sua matriz essencial: agir como uma agência local de captação de investimento, implementando e gerindo as soluções públicas de acolhimento empresarial que o Município pretendia criar.

Ainda assim, importa referir que os estatutos das empresas incumbiam a PFR Invest de um conjunto de outras tarefas para além daquelas que atrás referimos. Dentro dessas tarefas devemos destacar dois tipos de incumbências essenciais: por um lado, competências associadas à gestão e reabilitação urbana; por outro lado, competências mais genéricas e transversais, desde a construção e gestão de equipamentos sociais até à gestão da habitação social.

Refira-se, em relação às primeiras, que a PFR Invest tem desenvolvido algum trabalho nas áreas da reabilitação e regeneração urbana, tendo sido responsável pela elaboração do Plano de Ação do Programa PFR3G - Parceria para a Regeneração Urbana da Cidade de Paços de Ferreira. Para além disso, e por ser a entidade gestora do conjunto de pequenos territórios que constituem as Zonas de Acolhimento Empresarial, a PFR Invest desde sempre se assumiu como uma Sociedade de Gestão Urbana, atuando ao nível do planeamento urbano, ordenamento do território e manutenção e conservação do espaço público.

Quanto às zonas de intervenção mais genéricas, o Município nunca delegou na empresa qualquer tipo de competência nessas áreas.

3.3 Os órgãos sociais e as suas competências.

O Regime Jurídico do Sector Empresarial Local então em vigor mostrava-se omissivo em matéria de definição dos órgãos sociais das empresas municipais. No entanto, aquele Regime Jurídico impunha a adoção subsidiária às empresas municipais das normas aplicáveis às sociedades comerciais³⁴, pelo que o Código das Sociedades Comerciais passou a ser também aplicável ao setor empresarial local.

³⁴ Cfr. Artigo 6.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro

Esta aplicação subsidiária da Lei Comercial foi ainda densificada pelo próprio Regime Jurídico, na medida em que passou a considerar as novas empresas municipais a criar ao seu abrigo como sociedades unipessoais por quotas ou sociedades anónimas unipessoais (uma inovação face à própria Lei Comercial, que impunha a existência de um mínimo de cinco acionistas para a constituição de uma sociedade anónima).

Durante o processo de criação da PFR Invest, como atrás vimos, o Município optou por considerar a empresa como uma sociedade anónima unipessoal, pelo que na definição dos órgãos sociais da empresa municipal foi tomado em linha de conta um modelo tipificado para as sociedades anónimas. Assim, previram-se os seguintes órgãos sociais³⁵:

- a Assembleia-Geral;
- o Conselho de Administração;
- o Fiscal Único;
- o Conselho Geral.

Os Estatutos da empresa definiram, de imediato, que o mandato dos titulares dos órgãos sociais seria coincidente com o mandato dos titulares dos órgãos autárquicos, ou seja, com a duração de quatro anos (sem prejuízo dos atos de exoneração)³⁶.

A Assembleia-Geral assume-se como órgão máximo da empresa municipal, sendo constituída por um representante do Município de Paços de Ferreira (obrigatoriamente o Presidente da Câmara Municipal ou um Vereador designado para o efeito pelo executivo municipal).

As competências conferidas à Assembleia-Geral são bastante amplas: para além da competência para a nomeação, exoneração e remuneração dos membros do Conselho de Administração, para a designação do Fiscal Único e para a aprovação dos Instrumentos de Gestão Previsional e dos Relatórios de Gestão e de Contas de cada ano, este órgão acabou por ficar também com a competência para autorização da aquisição ou alienação de imóveis ou para a realização de investimentos de valor superior a 20% do capital social da empresa³⁷. Ou

³⁵ Cfr. Número 1, do Artigo 7.º dos Estatutos da Empresa Municipal “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.”

³⁶ Cfr. Número 3, do Artigo 7.º dos Estatutos da Empresa Municipal “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.”

³⁷ Cfr. Alínea h), do Número 1, do Artigo 9.º dos Estatutos da Empresa Municipal “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.”

seja, a Assembleia-Geral reservou para si a competência para autorizar qualquer despesa acima de 120 mil euros, o que configura quase uma competência de natureza executiva.

Esta opção que ficou consagrada nos estatutos da empresa municipal, consubstancia, por si só, um controle apertado do acionista (Município) sobre a gestão executiva da empresa municipal. Este dispositivo de controle fundou-se em razões eminentemente políticas, procurando demonstrar que a aparente “externalização” de competências do Município numa entidade autónoma empresarial não era mais do que isso mesmo: aparente. Mesmo e apesar de o Conselho de Administração ter sido composto, exclusivamente, pelo Presidente da Câmara Municipal e por Vereadores, entre 2007 e 2009, o controle da despesa manter-se-ia sempre, indiretamente, no Município, não só através das orientações estratégicas e do exercício da função acionista, mas também através de um plafonamento apertado da assunção de despesa sem a sua autorização, consagrado estatutariamente.

Como é tradicional, a Assembleia-Geral é presidida por uma Mesa, composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário, que têm como competência a convocatória e direção das reuniões.

O Conselho de Administração é o órgão executivo por definição, a quem compete a administração da empresa, sendo composto por um Presidente e dois Vogais, nomeados pela Assembleia-Geral.

Ao Conselho de Administração fica reservada a gestão de todos os negócios sociais e todas as operações relativas ao objeto social, sendo que os Estatutos da PFR Invest lhe confere um conjunto de poderes de administração e organização³⁸. Alguns desses poderes podem ser delegados em qualquer dos seus membros. Refira-se, novamente, o teto imposto ao Conselho de Administração para autorização de despesa: até 20% do capital social. Acima desse valor, a competência passa para a Assembleia-Geral.

Dentro do Conselho de Administração, o seu Presidente assume competências específicas, designadamente em termos de representação da empresa em atos ou contratos, em juízo ou fora dele, ou a convocatória e direção das reuniões. Refira-se que o Presidente do Conselho de Administração tem voto de qualidade nas deliberações tomadas por aquele órgão.

³⁸ Cfr. Número 1, do Artigo 13.º dos Estatutos da Empresa Municipal “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.”

A empresa vincula-se pela assinatura do Presidente do Conselho de Administração ou, em alternativa, pela assinatura conjunta dos dois vogais do Conselho de Administração.

Nos termos do disposto no artigo 28.º do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local³⁹, a fiscalização da PFR Invest compete a um Fiscal Único (que terá sempre um suplente), os quais devem ser Revisores Oficiais de Contas ou Sociedades de Revisores Oficiais de Contas. O Fiscal Único é nomeado pela Assembleia-Geral e cabe-lhe, para além das competências constantes da lei, emitir pareceres sobre Instrumentos Previsionais, Balanço e Contas Anuais ou pronunciar-se sobre qualquer matéria que lhe seja submetida pela Assembleia-Geral⁴⁰.

O Conselho Geral deveria ser o órgão consultivo da PFR Invest, sem que os estatutos, no entanto, lhe tivessem conferido qualquer competência específica. O Conselho Geral deveria ser presidido pelo Presidente do Conselho de Administração e os restantes membros, em número não superior a quatro, deveriam ser eleitos em Assembleia-Geral, sob proposta do Conselho de Administração⁴¹.

O Conselho Geral da PFR Invest acabou por nunca ser constituído, tendo este órgão sido suprimido dos estatutos na revisão estatutária aprovada em Fevereiro de 2013.

3.4 Os contratos programa com o Município de Paços de Ferreira.

Conforme atrás se referiu, a lei determinou que as empresas municipais encarregadas do desenvolvimento económico local deveriam celebrar contratos programa com os Municípios, onde ficasse definido pormenorizadamente o objeto e missão destas empresas municipais, assim como o montante das participações públicas que estas empresas pudessem vir a receber como contrapartida das obrigações assumidas.

Este modelo de contrato programa a estabelecer entre empresas municipais e Municípios surge diretamente inspirado no modelo de contratos programa constante do Decreto-Lei n.º

³⁹ Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro

⁴⁰ Cfr. Artigo 18.º dos Estatutos da Empresa Municipal “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.”

⁴¹ Cfr. Artigo 19.º dos Estatutos da Empresa Municipal “PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.”

384/87, de 24 de Dezembro, que visava regular o exercício de competências, em regime de colaboração, entre o Governo e as autarquias locais, regulando e definindo as condições para a participação do Estado no financiamento de projetos de investimento da responsabilidade dos diferentes níveis da Administração Pública. Os mecanismos definidos para a contratualização dessa colaboração eram os contratos programa e os acordos de colaboração⁴².

Na mesma medida, e nos termos do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local, os contratos programa a celebrar entre empresas municipais e Municípios deveriam definir pormenorizadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade dessa relação e a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, estabelecendo métodos referenciais que permitissem medir a realização de determinados objetivos. Simultaneamente, em contrapartida das obrigações assumidas pelas empresas municipais, deveria ser determinada, nesses contratos programa, a transferência, por parte do Município, dos montantes previstos para o desenvolvimento das aludidas obrigações⁴³.

Em função deste regime de contratualização imposto pela lei, o Município fez acompanhar a criação da PFR Invest de uma proposta de contrato programa a estabelecer com a empresa municipal, avançando dessa forma, e de imediato, para a necessária delegação de competências que permitisse à PFR Invest cumprir com o seu objeto e com a sua razão de existir.

Essa proposta de contrato programa, aprovada em simultâneo com a criação da empresa e com os seus estatutos, estabeleceu três objetivos muito claros: a implementação do Parque Empresarial de Paços de Ferreira (mais tarde denominado Cidade Empresarial de Paços de Ferreira), a operacionalização do Sistema de Incentivos ao Investimento previsto no Regulamento de Concessão de Incentivos ao Investimento de Paços de Ferreira e a promoção e captação de investimento privado no Concelho de Paços de Ferreira⁴⁴.

⁴² Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro

⁴³ Em estrito cumprimento das regras de consolidação orçamental previstas nos artigos 31.º e seguintes da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro

⁴⁴ Cfr. Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.

O contrato programa, de duração indeterminada, delegou na PFR Invest os poderes necessários para o desenvolvimento daquelas ações, caracterizando-as com algum detalhe.

No que concerne à implementação do Parque Empresarial de Paços de Ferreira⁴⁵, a PFR Invest ficou encarregada da implementação e gestão de cada um dos seus oito pólos, comprometendo-se a desenvolver a aquisição dos terrenos, a elaborar os instrumentos de planeamento urbano e ordenamento do território necessários, a executar todas as infra-estruturas e intervenções de natureza infra-estrutural e, por fim, a aplicar os modelos de gestão urbana mais atualizados e eficientes, incluindo a prestação de serviços de apoio às empresas.

Para concretização desta atividade, o Município de Paços de Ferreira comprometeu-se com o cumprimento absoluto do princípio do equilíbrio de contas constante do artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, assegurando a transferência dos eventuais montantes necessários ao equilíbrio dos resultados de exploração dos exercícios da PFR Invest⁴⁶. Ainda que eventuais, o contrato programa acabou por verter, a título indicativo, os montantes estimados no estudo de viabilidade económica e financeira que acompanhou a proposta de criação da empresa municipal, que previam desequilíbrios na exploração dos três primeiros exercícios no montante global aproximado do 171.000 €. Conforme teremos oportunidade de analisar mais à frente neste trabalho, esses desequilíbrios nunca chegaram a acontecer, pelo que o Município nunca teve que transferir qualquer quantia para a PFR Invest a título de cobertura de prejuízos.

Já no que concerne à operacionalização do Sistema de Incentivos ao Investimento previsto no Regulamento Municipal de Concessão de Incentivos ao Investimento, importa, em primeiro lugar, contextualizar o assunto e explicar os objetivos e a matéria de facto constante do aludido Regulamento.

O Município de Paços de Ferreira, no quadro da estratégia de estímulo e captação de investimento privado que havia definido e implementado desde 2005, aprovou, em 20 de

⁴⁵ Cfr. Cláusula 2.ª do Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.

⁴⁶ Cfr. Cláusula 6.ª do Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.

Dezembro de 2007, e depois de um período de discussão pública, um Regulamento Municipal que estabeleceu as regras e as condições para a concessão de incentivos ao investimento. Esses incentivos poderiam revestir várias modalidades, nomeadamente⁴⁷:

- a. cedência de terrenos em áreas adaptadas ao investimento em causa;
- b. bonificação do preço de cedência de terrenos;
- c. realização de obras de infra-estruturas;
- d. cedência de edifícios e equipamentos;
- e. benefícios fiscais nos impostos a cuja receita o Município tenha direito;
- f. reduções de taxas;
- g. prestação de serviços de “aftercare”, apoio e acompanhamento do projecto de investimento, nomeadamente na identificação e contratualização de sistemas complementares de apoio ao investimento resultantes da inovação financeira, tais como capital de risco, garantias mútuas, Programa Finicia ou outros mecanismos de facilitação de acesso ao crédito;

O artigo 5.º deste Regulamento definiu a PFR Invest como a entidade responsável pela instrução e apreciação das candidaturas apresentadas a este Sistema de Incentivos, devendo a empresa municipal remeter parecer à Câmara Municipal que, por sua vez, deve apresentar uma proposta de deliberação à Assembleia Municipal, a quem compete a decisão final sobre os incentivos a conceder⁴⁸. Esses incentivos são, por fim, contratualizados entre o Município de Paços de Ferreira, a PFR Invest e o promotor privado, estabelecendo-se direitos e deveres, prazos de execução, cláusulas penais e a qualificação e quantificação do valor dos incentivos concedidos⁴⁹.

Ora como se percebe, o papel da PFR Invest na operacionalização deste Sistema carecia da devida contratualização, tanto mais que se tratava verdadeiramente de uma prestação de serviços que a empresa municipal deveria assegurar ao Município. Como tal, o contrato programa estabeleceu a obrigação da prestação desse serviço de instrução, apreciação e acompanhamento das candidaturas apresentadas ao abrigo do Regulamento de Concessão de

⁴⁷ Cfr. Artigo 3.º do Regulamento Municipal de Concessão de Incentivos ao Investimento de Paços de Ferreira

⁴⁸ Cfr. Artigo 8.º do Regulamento Municipal de Concessão de Incentivos ao Investimento de Paços de Ferreira

⁴⁹ Cfr. Artigo 9.º do Regulamento Municipal de Concessão de Incentivos ao Investimento de Paços de Ferreira

Incentivos ao Investimento de Paços de Ferreira. Para além disso, o contrato programa dispôs igualmente a obrigatoriedade de a PFR Invest conceder os incentivos que incidissem, na sequência da delegação de poderes que o Município previa naquele mesmo contrato programa, em matérias relacionadas com o Parque Empresarial, “*designadamente ao nível da cedência de terrenos, bonificações de preços de cedência de terrenos e realização de infra-estruturas, caso os órgãos autárquicos assim o deliberem*”⁵⁰.

Em contrapartida por esta prestação de serviços, determinou o contrato programa que a Câmara Municipal remunerasse a PFR Invest, para comparticipação dos custos inerentes à realização dessas ações, com a quantia de 1.000 €, acrescidos de IVA, por cada candidatura apresentada e apreciada⁵¹.

Por fim, o contrato programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest delegou também poderes naquela empresa municipal para o desenvolvimento de ações de promoção do Concelho e de captação de investimento privado para Paços de Ferreira⁵². Esta delegação de competências atribuiu à PFR Invest a sua natureza de agência local de investimento, permitindo à empresa desenvolver uma ação verticalizada de captação e apoio a empresas: a PFR Invest não só divulgaria as potencialidades de Paços de Ferreira enquanto localização empresarial, procurando atrair investidores, como também assumiria a propriedade das zonas industriais onde esses investidores se poderiam instalar e a gestão do Sistema de Incentivos que pudesse ser aplicável aos referidos potenciais investidores.

Para a promoção do Concelho enquanto localização privilegiada para o investimento e para o acolhimento empresarial, ou seja, para as atividades de captação de investimento, o Município assumiu o compromisso de remunerar a PFR Invest, no montante de 100.000 €, para comparticipação dos custos inerentes à realização destas ações⁵³.

⁵⁰ Cfr. Cláusula 3.^a do Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.

⁵¹ Cfr. Cláusula 7.^a do Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.

⁵² Cfr. Cláusula 4.^a do Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.

⁵³ Cfr. Cláusula 8.^a do Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M.

Refira-se, ainda, que este contrato programa estabeleceu um regime financeiro transversal a todas as ações, que obrigou a PFR Invest a aplicar métodos contabilísticos que permitissem o cumprimento das regras gerais de contabilização previstas na Lei n.º 56-F/2006, de 29 de Dezembro⁵⁴, nomeadamente quando, face ao interesse geral, viessem a ser adotados preços sociais inferiores aos de mercado, que gerassem receitas operacionais inferiores aos custos anuais.

Mais tarde, já no último trimestre do ano de 2008, o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest viriam a celebrar um segundo contrato programa para implementação da Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira.

A Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira surge como um instrumento de política urbana que visa favorecer a criação de um espaço de conhecimento, inovação e criatividade no interior da cidade de Paços de Ferreira, reunindo condições de atractividade das empresas e dos trabalhadores do conhecimento e propiciar a instalação de um cluster de actividades geradoras e valorizadoras de conhecimento. O Município pretendia, a partir da revitalização de um espaço com cerca de 30.000 m² em pleno centro da cidade (a ex-Esquadra 12⁵⁵), criar um “innovation hub”, que deveria ser entendido como um conceito que aliasse soluções de revitalização urbana - dinamizadora de um espaço da cidade desvitalizado de fluxos de pessoas e de actividades - a iniciativas associadas à promoção da inovação através de diferentes meios.

Este projeto estava inserido no Programa de Ação para a regeneração urbana da cidade de Paços de Ferreira - designado PFR3G - e refletiu a necessidade de reforçar a competitividade do Concelho através da criação de soluções capazes de atrair investimento nas áreas do conhecimento, da inovação, da ciência, da tecnologia e das indústria criativas, quer para

⁵⁴ De acordo com o n.º 3 do Artigo 20.º, “o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objectivamente justificado e depende da adopção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da actividade a preços de mercado e o preço subsidiado na óptica do interesse geral.” De seguida, o n.º 4 do mesmo artigo determina que “o desenvolvimento de políticas de preços [...] depende de negociação prévia com os accionistas de direito público dos termos que regulam as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual da actividade de interesse geral [...]”.

⁵⁵ Antigo quartel da Força Aérea Portuguesa que servia de apoio à Estação de Radar instalada em Paços de Ferreira. Este quartel foi desativado pela Força Aérea Portuguesa, tendo sido alienado, em Janeiro de 1999, pelo Ministério da Defesa Nacional ao Município de Paços de Ferreira.

reforço da cadeia de valor já existente no Concelho, quer para a fixação de novas atividades produtivas que pudessem constituir base económica.

Considerando que os estatutos da PFR Invest definiram como seu objeto a promoção do desenvolvimento local, nomeadamente através de políticas de promoção e captação de investimento privado, e considerando também que a Cidade Tecnológica se assumia, na prática, como uma Zona de Acolhimento Empresarial orientada para empresas com fortes componentes de serviços, de tecnologia, de investigação, desenvolvimento e inovação, entendeu o Município atribuir à empresa municipal as competências para a execução deste projeto.

O contrato programa desenhado para o efeito é em tudo semelhante ao contrato programa anterior: a PFR Invest assume a incumbência da implementação e gestão da Cidade Tecnológica, comprometendo-se a assegurar o correto planeamento do espaço e a execução das infra-estruturas necessárias, assim como das obras de requalificação ou construção de edifícios; em contrapartida, a Câmara Municipal reitera o seu compromisso com o cumprimento das regras de equilíbrio de contas, ou seja, compromete-se a transferir para a PFR Invest os montantes eventualmente necessários ao equilíbrio dos resultados de exploração dos exercícios⁵⁶.

A única inovação que resultou deste contrato programa prendeu-se com a imposição, por parte do Município, de instalação, na Cidade Tecnológica, de um conjunto de instituições e/ou valências de interesse público⁵⁷. Essas instituições deveriam celebrar contratos de arrendamento com a PFR Invest ainda que, nos termos do contrato programa, as rendas a aplicar-lhes seriam diferenciadas do valor da renda de mercado a praticar naquele espaço. Nesses casos, assistiria à PFR Invest o direito de ser indemnizada compensatoriamente pela Câmara Municipal da diferença entre o valor da renda de mercado e o valor imposto pelo Município⁵⁸. Este mesmo regime de indemnizações compensatórias poderia também ser aplicado caso o Município determinasse a aplicação de um valor de renda diferente do valor

⁵⁶ Cfr. Cláusulas 2.^a, 3.^a e 6.^a do Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M para a implementação da Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira.

⁵⁷ Cfr. Cláusula 4.^a do Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M para a implementação da Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira.

⁵⁸ Cfr. Cláusula 8.^a do Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M para a implementação da Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira.

de mercado a empresas privadas, como contrapartida pela sua instalação na Cidade Tecnológica e nos termos do Sistema de Incentivos ao Investimento.

Refira-se, no entanto, e ao fim de 5 anos após a aprovação deste contrato programa, que nunca o Município de Paços de Ferreira pagou quaisquer indemnizações compensatórias à PFR Invest.

3.5 A organização e o sistema de gestão.

3.5.1 O modelo de gestão e organização administrativa.

Considerando a dimensão dos desafios que lhe foram colocados pelo seu acionista único, por um lado, e, por outro, a natureza societária que o Município lhe atribuiu desde o início, a PFR Invest não podia deixar de adotar um modelo de gestão de cariz empresarial, assente nos seguintes princípios⁵⁹:

- a responsabilização pelos atos de gestão, eliminando sobreposições de competências;
- o alinhamento da responsabilidade com a autoridade;
- o incentivo à eficiência e produtividade, através da monitorização dos principais indicadores de performance;
- o reconhecimento e valorização do mérito e o sentido ético da conduta de todos os colaboradores;
- o controlo rigoroso da atividade da empresa, designadamente através do aprofundamento e melhoria dos modelos de custeio interno e da imputação dos custos aos respectivos projetos;
- o desenvolvimento de um modelo de relacionamento e articulação ágil e eficiente entre a Administração da PFR Invest e os recursos humanos;
- a manutenção da opção pelo outsourcing de serviços, aprofundando o controle e a orientação sob os diferentes prestadores de serviços;
- a incorporação da inovação e a retroação da experiência na melhoria contínua das soluções e dos processos;

⁵⁹ Cfr. Programa de Gestão da PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM.

- a sustentabilidade e a qualidade total da empresa.

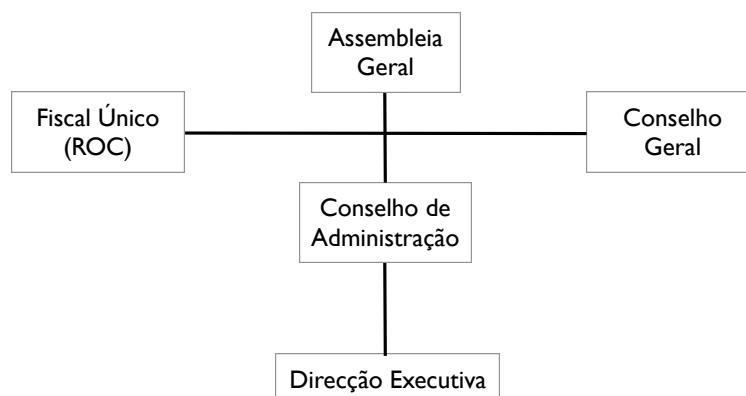
Tratando-se de uma empresa pública, criada sob princípios de interesse público e coletivo, a responsabilidade social e a responsabilidade ambiental assumiram claramente um caráter estruturante, incorporando, juntamente com o princípio da prestação de contas, a lista de pilares essenciais da PFR Invest. Nesse sentido, a atividade da empresa municipal procurou orientar-se sempre pela transparência de procedimentos, pela ligação a todos os “stakeholders” e pelo respeito por um código de ética empresarial.

A organização interna da PFR Invest procurou refletir os pressupostos definidos no modelo de gestão da empresa, particularmente no que diz respeito à internalização de competências relacionadas com a coordenação e gestão de processos, optando pelo recurso ao outsourcing nos diferentes serviços técnicos.

Esta opção permitiu que a empresa mantivesse sempre um reduzido quadro de pessoal, controlando, dessa forma, o peso da estrutura e dos custos fixos, recorrendo apenas e quando necessário a determinadas competências, em função dos projetos que fossem sendo desenvolvidos, delimitando claramente no tempo a despesa a assumir com essas competências. Para além disso, esse outsourcing manteve sempre uma imputação contabilística muito clara, em contexto de contabilidade analítica e centro de custos, permitindo monitorizar esta prática e corrigir eventuais ineficiências de gestão.

Com base nestes pressupostos, a PFR Invest assumiu, num primeiro momento, a seguinte estrutura orgânica:

Figura n.º 1 - Organograma da PFR Invest em Novembro de 2007



A definição desta estrutura orgânica bastante simplificada explica-se pela opção inicial de manter o quadro de pessoal bastante simplificado e reduzido, especialmente numa fase inicial de montagem institucional, e também pela nomeação de um Conselho de Administração onde nenhum dos seus elementos assumiu funções executivas a tempo inteiro.

Na verdade, o primeiro Conselho de Administração da PFR Invest foi composto exclusivamente por membros eleitos do executivo da Câmara Municipal. O Presidente da Câmara Municipal assumiu a presidência do Conselho de Administração, enquanto que dois outros vereadores assumiram os restantes lugares de vogais (todos não remunerados, conforme disposto na lei⁶⁰).

Uma vez que este Conselho de Administração reunia duas vezes por mês e não assumia funções executivas diretas, entendeu nomear uma direcção executiva que assegurasse a implementação das suas decisões e que auxiliasse na tarefa da montagem institucional da empresa, especialmente na definição e implementação de três tarefas muito específicas: a organização contabilística e financeira da empresa; a negociação com os proprietários privados dos terrenos necessários para a Cidade Empresarial de Paços de Ferreira; e a definição de uma estratégia de atração e captação de investimento privado, quer nacional, quer internacional.

Para assegurar as tarefas de direcção executiva foi contratado o autor do presente trabalho, à época chefe do gabinete da Presidência da Câmara Municipal, que havia estado envolvido desde o início na definição e implementação da estratégia municipal para o emprego, na

⁶⁰ Cfr. n.º 1 do Artigo 47.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

montagem institucional desta solução empresarial pública e, também, nas atividades de captação e negociação de investimento que o Município já desenvolvia nesse momento. Para além do diretor executivo, foi também contratado um economista para assegurar a montar todo o processo de organização contabilística e financeira da empresa.

Durante os primeiros dois anos, a PFR Invest teve apenas estas duas pessoas no seu quadro de recursos humanos, e ambos com contratos a termo certo (pelo período de duração do mandato).

Terminado o mandato daqueles órgãos sociais, em coincidência com o fim do mandato dos órgãos autárquicos e após as eleições autárquicas de Outubro de 2009, o executivo municipal entendeu por bem afastar-se das funções de administração das suas empresas municipais, pelo que foi nomeado, nesse momento, um novo Conselho de Administração, inteiramente composto por pessoas exteriores ao executivo municipal. O Presidente da Câmara Municipal passou a assumir a presidência da Assembleia-Geral da PFR Invest, na qual é coadjuvado por dois outros vereadores.

O diretor executivo da empresa foi convidado a assumir as funções de Presidente do Conselho de Administração, com funções executivas, tendo sido nomeados para as funções de vogal do Conselho de Administração (sem funções executivas) duas outras pessoas ligadas ao tecido económico e empresarial do Concelho.

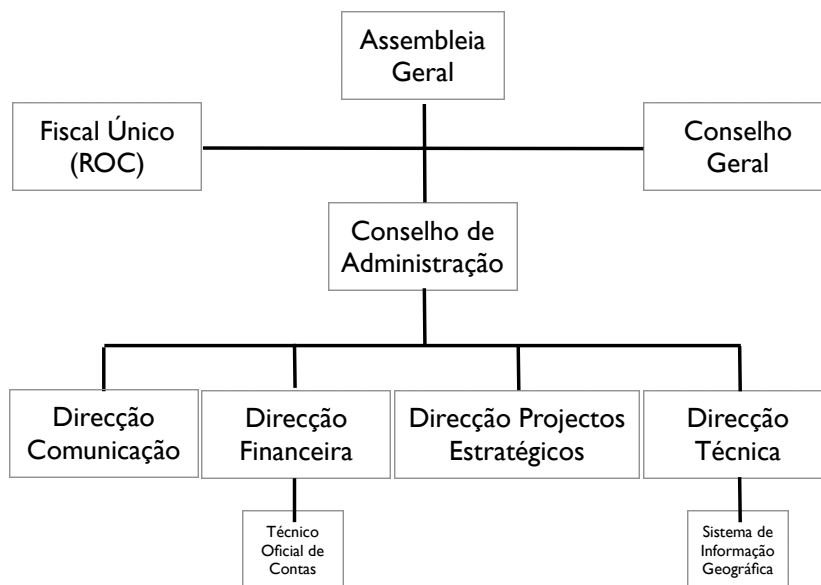
Este Conselho de Administração ficou desde logo vinculado ao Estatuto do Gestor Público⁶¹, tendo o seu Presidente (único com funções executivas) celebrado um contrato de gestão com o Município de Paços de Ferreira, pelo qual foi regulamentada a relação de trabalho entre o gestor local e o acionista único da empresa⁶².

⁶¹ Cfr. n.º 4 do Artigo 47.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

⁶² O Contrato de Gestão teve como objeto a definição de objectivos gerais e específicos, compreendendo ainda o estabelecimento de metas específicas em termos de resultados de gestão ao longo do mandato do Administrador, bem como determinados parâmetros de eficiência da gestão. Esse contrato definiu ainda a inexistência de remunerações variáveis ou prémios de gestão e determinou que, em caso de incumprimento das metas quantificadas previstas em mais do que um exercício, o Administrador poderia ser demitido sem direito a qualquer subvenção ou compensação. Em caso de demissão do Administrador por mera conveniência, o Contrato de Gestão definia à partida que o valor da indemnização a pagar ao Administrador corresponderia ao vencimento de base que este auferiria até ao final do respetivo mandato, com o limite de um ano.

Naquele momento, o volume de trabalho e os desafios em que a PFR Invest estava já envolvida motivou um ligeiro aumento do número de pessoas ao serviço da empresa, passando a sua estrutura orgânica a ficar definida do seguinte modo:

Figura n.º 2 - Organograma da PFR Invest em Novembro de 2010



3.5.2 O sistema contabilístico.

A PFR Invest adotou, no momento da sua criação, em 31 de Outubro de 2007, as regras do sistema contabilístico POC (Plano Oficial de Contabilidade).

Com a aprovação do novo sistema de normalização contabilística (SNC) em 2009, a empresa procedeu à transição para o novo regime. Este modelo de normalização contabilística (SNC) é caracterizado pela assunção de princípios gerais em detrimento de regras explícitas, o que se encontra em linha e em sintonia com as normas internacionais de contabilidade emitidas pelo IASB (International Accounting Standards Board) e adotadas pela União Europeia. De acordo com este regime contabilístico, o reconhecimento, a mensuração, a divulgação e os aspetos particulares de apresentação de transações específicas e outros acontecimentos devem ser tratados nas NCRF (Normas Contabilísticas de Relato Financeiro). As NCRF constituem uma

adaptação das normas internacionais de contabilidade, adotadas pela União Europeia, tendo em conta o tecido empresarial português.

As demonstrações financeiras da PFR Invest são preparadas com base nos registos contabilísticos da empresa, de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites e previstos no Sistema de Normalização Contabilística (SNC), bem como os conceitos, características e normas emanadas pelas Normas Contabilísticas de Relato Financeiro (NCRF).

A PFR Invest segue assim os pressupostos subjacentes ao SNC: o regime do acréscimo (ou da periodização económica), ou seja, os efeitos das transações e de outros acontecimentos são reconhecidos quando eles ocorrem, sendo registados contabilisticamente e relatados nas demonstrações financeiras dos períodos com os quais se relacionem; e o regime da continuidade, pelo qual as demonstrações financeiras são preparadas no pressuposto de que a PFR Invest é uma entidade em continuidade e de que continuará a operar no futuro previsível. As demonstrações financeiras da PFR Invest caracterizam-se pela compreensibilidade, uma vez que são elaboradas com o objetivo de serem rapidamente compreensíveis pelos seus stakeholders; pela relevância e fiabilidade, porque é informação útil para facilitar a tomada de decisões; pela neutralidade, uma vez que disponibilizam informação financeira livre de preconceitos; pela prudência, pois incluem um grau de precaução no exercício de juízos necessários à elaboração de estimativas inevitáveis em condições de incerteza, de forma que os ativos ou os rendimentos não sejam sobreavaliados e os passivos ou os gastos não sejam subavaliados; pela plenitude, uma vez que apresentam informação financeira completa em termos de materialidade e custo; pela comparabilidade, para analisar o desempenho e as alterações na posição financeira da PFR Invest ao longo do tempo.

Por forma a promover uma boa gestão e a melhor organização administrativa e contabilística de todos os projetos e áreas de atuação da PFR Invest, a empresa entendeu ser necessário desenvolver procedimentos de contabilidade analítica para facilitar a visualização do ponto de situação dos vários projetos, bem como para tornar mais eficaz e informado todo o processo de tomada de decisões. Refira-se que o papel básico da Contabilidade Analítica ou de Gestão é o de proporcionar aos gestores, a informação necessária para levar a cabo o planeamento e executar as funções de controlo.

Em termos de metodologia de organização contabilística a PFR Invest diferencia-se de outras entidades pelas suas especificidades de atuação e pela atividade que desenvolve. Por isso mesmo, houve a necessidade de desenhar um modelo de Contabilidade Analítica suportado em vários centros de custo.

Em primeiro lugar, para determinar todos os custos associados às instalações e ao funcionamento corrente da PFR Invest, e por forma a garantir o seu normal funcionamento, foi criado o centro de custo denominado “Estrutura”.

No âmbito do contrato-programa estabelecido com o Município de Paços de Ferreira para a Cidade Empresarial de Paços de Ferreira⁶³, a PFR Invest assumiu a responsabilidade pela implementação e gestão do conjunto de Zonas de Acolhimento Empresarial de Paços de Ferreira. Para prossecução dessa atividade, a PFR Invest adquiriu vários terrenos industriais de forma a criar um espaço estruturado para a localização de actividades económicas, em particular, industriais, com uma componente de gestão integrada que visa objectivos de ordenamento do território, de uma adequada utilização industrial e de obtenção de sinergias. A Cidade Empresarial de Paços de Ferreira encontra-se, dividida por vários pólos, consoante a sua localização.

Em termos contabilísticos foram criados centros de custo por cada pólo, por forma a conseguir obter o valor do custo total por pólo e determinar o preço de custo por metro quadrado em cada um dos pólos. Assim, sempre que ocorre uma aquisição de terreno, o custo do terreno é alocado ao pólo correspondente. Por outro lado, sempre que ocorre um custo associado a determinado pólo, este também é alocado e distribuído proporcionalmente pela área existente no respectivo pólo.

Desta forma, as “mercadorias” da PFR Invest são valorizadas ao custo de aquisição, o qual compreende o preço de compra e os gastos suportados direta ou indiretamente para a sua colocação no estado atual. Ou seja, cada centro de custo de cada pólo apresenta o custo da mercadoria (terreno) e os custos incorridos com a sua transformação (infra-estruturação), determinando, com facilidade, o custo total das mercadorias que a PFR Invest coloca no mercado (zonas de acolhimento empresarial).

⁶³ Cfr. Ponto 3.4 do presente trabalho

Para melhor identificar os centros de custo, foram atribuídos os seguintes códigos:

Quadro n.º 1 - Centros de Custo para Estrutura da PFR Invest e Cidade Empresarial

Código	Centro de custo	Descrição
100000	Estrutura	Custos relacionados com instalações e atividade da PFR Invest.
200000	Geral	Custos relacionados com a Cidade Empresarial de forma geral sendo depois distribuídos pelos vários pólos.
201000	Pólo 1	Custos associados ao Pólo 1.
202000	Pólo 2	Custos associados ao Pólo 2.
203000	Pólo 3	Custos associados ao Pólo 3.
204000	Pólo 4	Custos associados ao Pólo 4.
205000	Pólo 5	Custos associados ao Pólo 5.
206000	Pólo 6	Custos associados ao Pólo 6.
208000	Pólo 8	Custos associados ao Pólo 8.
299999	Pólo Outros	Custos associados ao Pólo Outros.
299001	Quinta do Monte	Custos associados ao Pólo Quinta do Monte.
299002	Codessos	Custos associados ao Micro-pólo de Codessos.

No âmbito de um outro contrato-programa estabelecido com o Município de Paços de Ferreira⁶⁴, a PFR Invest assumiu a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa sustentado de investimentos em reabilitação, construção de edifícios e infra-estruturação, bem como um programa de gestão urbana avançada, que possibilite a implementação e funcionamento da Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira (um pólo para o acolhimento de empresas nos setores dos serviços, empresas de base tecnológica, start-up's e projetos de investigação, desenvolvimento e inovação. Uma vez que este projeto encontra-se ainda em fase de desenvolvimento e construção, todos os custos associados com os edifícios e o espaço Cidade Tecnológica estão a ser englobados numa conta de “Imobilizações em curso”.

Para além disso, a PFR Invest dispõe também de terrenos sobre os quais foram concedidos direitos de superfície, nomeadamente à empresa Ibermetais e ao Município de Paços de Ferreira, tendo como contrapartida uma renda. Tratando-se de terrenos detidos com o intuito de obter rendas, estão classificados contabilisticamente como “Propriedades de Investimento”, na subconta de “terrenos e recursos naturais”. De referir, ainda, que estas propriedades encontram-se relevadas na contabilidade pelo justo valor.

⁶⁴ Cfr. Ponto 3.4 do presente trabalho

Enquadrada numa estratégia de investimento de longo prazo, com o propósito de gerar mais valias fundiárias que permitam à empresa auto-financiar-se, a PFR Invest adquiriu ao longo dos tempos um conjunto de imóveis inseridos em Solo Urbano não industrial. Esses terrenos não integram, no entanto, o negócio principal da empresa e não são essenciais à prossecução do objeto da PFR Invest, de acordo com as orientações estratégicas definidas pelo acionista e pelo Programa de Gestão da empresa para o mandato 2009-2013⁶⁵. Face à conjuntura económica, a PFR Invest optou por concentrar todos os seus esforços no seu “core-business”, estimulando o investimento privado gerador de emprego e de riqueza e, simultaneamente, comercializando, de forma competitiva, os seus pólos industriais. Como tal, os imóveis inseridos em Solo Urbano não industrial encontram-se registados na rubrica “Propriedades de Investimento” e estão mensurados ao justo valor.

Todos os custos que não possam ser mensuráveis com fiabilidade, e não sendo provável que benefícios económicos futuros associados ao ativo fluam para a entidade, são considerados “Gasto do Exercício”.

No que respeita a investimentos financeiros, as participações sociais detidas pela PFR Invest são mensuradas pelo método de equivalência patrimonial.

A PFR Invest tem conseguido, ao longo dos anos, obter financiamento comunitário para apoio à infra-estruturação das suas Zonas de Acolhimento Empresarial, tendo já celebrado vários contratos de co-financiamento que têm permitido à empresa aceder a estes subsídios ao investimento. A PFR Invest contabiliza estes subsídios ao investimento no seu capital próprio. Subsequentemente, os subsídios relacionados com ativos depreciáveis ou amortizáveis são imputados como rendimentos durante a vida do ativo, enquanto que os subsídios relacionados com ativos não depreciáveis ou não amortizáveis são mantidos no capital próprio, a menos que seja reconhecida uma perda por imparidade do ativo, sendo nesse caso transferido para “rendimentos” pela parcela necessária para compensar a perda por imparidade.

⁶⁵ Cfr. Ponto 4.2 do presente trabalho

3.6 O modelo de financiamento.

Analisando, num primeiro momento, o disposto nos estatutos da PFR Invest, verificamos que a empresa municipal prevê uma multiplicidade de receitas bastante considerável. Esse fato decorre, em grande medida, de uma postura conservadora quanto à possibilidade de arrecadação de receita, prevendo-se que essa receita pudesse ter origem num variado leque de atividades.

Importa recordar que, tal como acontece com o próprio objeto da empresa, o Município deixava em aberto um conjunto complementar de possibilidades de atuação da PFR Invest, de forma a que pudesse lançar mão da empresa municipal quando e se necessário, para a prossecução de outras atividades de interesse municipal.

Assim, de acordo com os seus estatutos, constituíam receitas da PFR Invest⁶⁶:

- a) As receitas provenientes da sua atividade;
- b) O rendimento de bens próprios;
- c) As participações, dotações e subsídios que lhe sejam destinados;
- d) O produto da alienação ou oneração de bens próprios;
- e) O produto da prestação de serviços e de cobrança de taxas, nomeadamente, as taxas por gestão urbana especial e outras a definir no Regulamento Municipal de Taxas;
- f) As doações, heranças ou legados de quaisquer entidades, os quais ficam sujeitos ao regime estabelecido na lei para os donativos às Autarquias Locais;
- g) O produto da contração de empréstimos a curto, médio e longo prazo, bem como da emissão de obrigações;
- h) As verbas decorrentes da celebração de um contrato-programa com a Câmara Municipal;
- i) As verbas decorrentes da canalização de taxas urbanísticas e de receitas de IMI numa lógica perequativa;
- j) As verbas decorrentes de fundos comunitários e de organizações financeiras internacionais;
- l) Os montantes decorrentes da coordenação dos fundos decorrentes da nova lei do arrendamento e de outros instrumentos de financiamento disponíveis;

⁶⁶ Cfr. Artigo 20.º dos Estatutos da PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM.

- m) As taxas de gestão por operação realizada;
- n) Os fundos decorrentes da socialização de mais valias fundiárias;
- o) Outras receitas que lhe são atribuídas ou lhe possam advir no exercício do seu objeto social, ou nos termos da lei ou de contrato.

Conforme atrás se evidenciou, um dos objetivos do Município ao avançar com uma iniciativa de natureza empresarial relacionava-se com a incapacidade financeira da própria autarquia para avançar com os avultados investimentos de que o projeto necessitaria.

Como tal, o estudo de viabilidade económico-financeira que suportou a criação da PFR Invest avançava já com o modelo de financiamento que se previa e que era assente, fundamentalmente, em dois vectores fundamentais: financiamento bancário e verbas de fundos comunitários para a fase de investimento; receitas próprias para a fase de exploração.

Como tal, a obtenção de crédito bancário seria um pressuposto essencial para o sucesso do projeto, designadamente para fazer face aos investimentos iniciais necessários, ou seja, para aquisição dos terrenos que compunham as zonas de acolhimento empresarial previstas no Plano Diretor Municipal.

Para isso, e em simultâneo com a realização de todos os estudos necessários para a criação da empresa, o Município empreendeu uma série de negociações com entidades bancárias, no sentido de demonstrar a viabilidade do negócio a ser gerido pela PFR Invest e, dessa forma, obter o financiamento bancário necessário.

Num contexto financeiro marcado por uma considerável disponibilidade de financiamento bancário ao investimento público, o processo de negociação acabou por se revelar relativamente simples e ágil. O estudo de viabilidade económico-financeira da PFR Invest demonstrava, com prudência e conservadorismo, a capacidade que a empresa municipal teria para libertar o “cash flow” suficiente para fazer face ao seu serviço da dívida, numa óptica de médio e longo prazo. Daí que das negociações com os bancos tivesse ficado estabelecido um prazo de 20 anos para a amortização do financiamento, com condições atrativas e flexíveis, quer ao nível do “spread”, quer ao nível das carências iniciais que permitissem à empresa a folga necessária ao seu processo de implementação e consolidação.

Mas talvez a componente mais interessante dos contratos de financiamento bancário negociados no momento da criação da PFR Invest se prenda com a questão das garantias exigidas pela banca.

Na verdade, o mecanismo de equilíbrio de contas imposto pelo Regime Jurídico do Sector Empresarial Local acabaria por se revelar na verdadeira e única garantia necessária ao financiamento da PFR Invest.

Ao estabelecer que *“no caso de o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa”*⁶⁷ e que, adicionalmente, *“os sócios de direito público das empresas prevêem nos seus orçamentos anuais o montante previsionário necessário à cobertura dos prejuízos de exploração anual acrescido dos encargos financeiros que sejam da sua responsabilidade”*⁶⁸, o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local estabelecia uma verdadeira obrigação de equilíbrio de exploração, a garantir forçosamente pelo Município. Ou seja, se a empresa municipal não fosse capaz de garantir o equilíbrio dos resultados de exploração operacional num determinado exercício, o Município ficava obrigado a transferir para a empresa as verbas necessárias a esse equilíbrio. Na prática, a Lei praticamente impunha uma proibição aos prejuízos no setor empresarial local, ficando dessa forma garantidas todas as entidades credoras das empresas municipais.

Ora foi exatamente o cumprimento deste regime de “garantia” de equilíbrio de contas que os bancos exigiram - redundantemente, pois a Lei impunha já essa exigência - nos contratos de financiamento que vieram a outorgar com a PFR Invest.

Por isso se explica também que, nos contratos programa que viriam a ser celebrados entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest, se viesse a reiterar e reforçar a obrigatoriedade do cumprimento dessa regra⁶⁹.

⁶⁷ Cfr. n.º 2 do Artigo 31.º da Lei 53-f/2006, de 29 de Dezembro.

⁶⁸ Cfr. n.º 3 do Artigo 31.º da Lei 53-f/2006, de 29 de Dezembro.

⁶⁹ *“Compete à CMPF, nos termos do disposto no artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, transferir para a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, E.M, os montantes necessários ao equilíbrio dos resultados de exploração dos exercícios.”* Cfr. Regime Financeiro previsto no Contrato Programa entre o Município de Paços de Ferreira e a PFR Invest.

Já no que concerne à obtenção de fundos comunitários, importa assinalar que o Quadro de Referência Estratégico Nacional, em vigor desde 1 de Janeiro de 2007, permitia o acesso de entidades públicas empresariais com competências no desenvolvimento ou gestão de parques empresariais.

No entanto, e ao contrário do que havia acontecido nos três anteriores Quadros Comunitários de Apoio, o QREN não permitiu a distribuição de verbas consignadas aos Municípios. Ao invés, cada processo de concurso passou a ser completamente aberto e o mérito das candidaturas passou a ser o principal critério de análise e aprovação. Como tal, impunha-se à PFR Invest um trabalho de excelência na apresentação de projetos, uma vez que esses projetos estaria em concorrência aberta com outros da região Norte.

Recorde-se que o financiamento comunitário, constituído por subsídios não reembolsáveis ao investimento, representavam um papel significativo na formulação da estrutura de preço das zonas de acolhimento empresarial a serem geridas pela PFR Invest. Ao não imputar ao preço final dos terrenos uma parte muito substancial da sua infra-estruturação, a PFR Invest garantia um ganho de competitividade evidente, alcançando preços que representavam uma vantagem efetiva para os empresários e investidores que se instalassem na Cidade Empresarial de Paços de Ferreira.

Como resultado das candidaturas apresentadas pela PFR Invest ao Programa Operacional da Região Norte, entre 1 de Janeiro de 2008 e 31 de Dezembro de 2012, a PFR Invest conseguiu obter um total aproximado de 13,2 Milhões de Euros de financiamento FEDER (Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional) não reembolsáveis, alavancando um investimento infra-estrutural total aproximado de 16,1 Milhões de Euros.

4. A GESTÃO DA PFR INVEST

4.1 As orientações estratégicas do acionista.

O Regime Jurídico do Setor Empresarial Local em vigor determinava a obrigação da definição de orientações estratégicas relativas ao exercício da função acionista nas empresas municipais, que deviam vigorar no período de duração do mandato da administração⁷⁰.

Essa definição de orientações estratégicas, cuja competência ficou acometida à Câmara Municipal, visa estabelecer, em grande medida, os objetivos a prosseguir tendo em vista, no caso da PFR Invest, a promoção do desenvolvimento local e regional e a prossecução de serviços de interesse geral. Ou seja, as orientações estratégicas do acionista determinam fortemente a gestão da empresa municipal, refletindo a visão que a Câmara Municipal tem para a atividade da empresa municipal e condicionando os atos de gestão da empresa, o que representa, em grande medida, o exercício pleno da função acionista.

No caso da PFR Invest, as primeiras orientações estratégicas confundiram-se, em certa medida, com o documento estratégico que presidiu à sua criação. No entanto, no início do mandato dos atuais órgãos sociais, em Novembro de 2009, a Câmara Municipal aprovou as suas orientações estratégicas para o período de 2009 a 2013, afinando e calibrando aquilo que eram os objetivos estratégicos que pretendia atingir através da ação da PFR Invest.

Assim, em cumprimento dos objetivos traçados para o acolhimento empresarial, determinou-se que a PFR Invest continuasse a desenvolver a implementação dos 8 pólos da Cidade Empresarial de Paços de Ferreira, conforme disposto no Contrato-Programa celebrado entre a empresa e o Município para o efeito. Para isso, a PFR Invest deveria continuar a desenvolver um programa sustentado de aquisição de terrenos e de gestão urbana avançada e de regulação do mercado imobiliário, nas áreas classificadas como zonas industriais. Por outro lado, tornava-se também imperativo que a PFR Invest continuasse a encontrar soluções de financiamento para o projeto da Cidade Empresarial, aproveitando, nomeadamente, os fundos comunitários que pudessem estar disponíveis.

⁷⁰ Cfr. Artigo 16.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

Uma das novidades que as orientações estratégicas de 2009 trouxeram à empresa, em matéria de acolhimento empresarial, prendeu-se com um projeto paralelo e complementar à implementação da Cidade Empresarial: a concretização de “micro-pólos industriais”, a instalar nas freguesias onde não estivessem contempladas Zonas de Acolhimento Empresarial. Nesse capítulo, a PFR Invest deveria planejar e implementar esses “micro-pólos”, apoiando e incentivando as micro e PME a encontrarem localizações de proximidade às comunidades, garantindo a qualidade das infra-estruturas, a harmonia na compatibilização de funções e a competitividade da gestão integrada.

Adicionalmente, a Câmara Municipal continuava a entender que a estratégia de acolhimento empresarial deveria ser complementada com um conjunto de soluções que permitisse também a captação e fixação de ideias, empresas e empreendedores relacionados com a tecnologia, a inovação ou a investigação e desenvolvimento. Entendia o Município que *“uma política efectiva de apoio ao empreendedorismo inovador e de base tecnológica pode constituir, por si mesma, um novo vector estratégico para o paradigma de empresas e investimentos atractivos para Paços de Ferreira. Mas, indubitavelmente, contribuirá também para a competitividade do Concelho enquanto complemento das soluções de acolhimento empresarial”*⁷¹. O Município acentuava assim a tónica na importância do projeto da Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira enquanto zona de acolhimento empresarial orientada para a tecnologia e para o conhecimento, apostada na inovação tecnológica e na criatividade das suas empresas e trabalhadores, com uma forte liderança institucional e capacidade organizacional, capaz de definir soluções para aumentar a competitividade e sustentabilidade do tecido industrial – pelo reforço da cadeia de valor e pela diversificação económica -, estabelecendo pontes entre esse tecido e as indústrias criativas ou novas áreas tecnológicas.

A estas soluções de acolhimento empresarial, a PFR Invest deveria continuar a assumir-se como uma verdadeira agência de captação de investimento e apoio ao empreendedorismo, desenvolvendo um papel de catalisador e mobilizador dos incentivos ao investimento, avançando para a criação de novos mecanismos e ferramentas de apoio e estímulo ao

⁷¹ Cfr. Orientações Estratégicas para a PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM, para o Mandato 2009/2013, aprovadas pela Câmara Municipal de Paços de Ferreira em 20 de Novembro de 2009.

investimento e ao empreendedorismo e aproveitando nomeadamente programas resultantes da inovação financeira, do micro-crédito e do capital de risco.

Estas orientações estratégicas vinham ensaiar também uma primeira imersão da PFR Invest em áreas distintas daquelas para as quais o Município havia já celebrado contratos programa com a empresa.

As áreas da reabilitação e regeneração urbana, bem como áreas infra-estruturais associadas às comunicações, foram também incluídas pela Câmara Municipal nas orientações estratégicas que definiu para a PFR Invest em 2009.

No que concerne à regeneração urbana, importa recordar que o Município liderava um programa de ação da parceria para a regeneração urbana da cidade de Paços de Ferreira (PFR3G), que incluía variados stakeholders públicos e privados ligados ao desenvolvimento económico e social. Recorde-se que o projeto da Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira encontrava-se inserido nesse programa, advindo daí o seu financiamento.

Nesse sentido, o Município entendeu que a PFR Invest deveria apoiar tecnicamente o programa PFR3G e todos os seus parceiros, fosse no acompanhamento dos projectos e das soluções técnicas adoptadas, fosse na elaboração e monitorização das devidas candidaturas, fosse ainda no acompanhamento da execução das obras.

O Município determinou também que a PFR Invest avançasse para o enquadramento e definição das oportunidades associadas à rede de banda larga e à rede de fibra óptica, optimizando modelos e padrões de actuação que acelerassem a infra-estruturação do Concelho a esse nível e privilegiando um papel activo das instituições públicas municipais na implementação e/ou gestão dessa rede de fibra óptica.

Por fim, a Câmara Municipal incumbiu ainda a PFR Invest de assegurar o funcionamento do “Observatório das Actividades Socio-Económicas do Concelho de Paços de Ferreira”.

4.2 O programa de gestão.

Em cumprimento destas orientações estratégicas, o Conselho de Administração da PFR Invest definiu um Programa Global de Gestão para a empresa municipal, a aplicar no horizonte temporal coincidente com o mandato (quatro anos, de 2009 a 2013), que equacionava as principais linhas de esforço e as medidas estruturantes que permitissem fazer com que a PFR Invest fosse uma empresa sustentável, com responsabilidade social e ambiental.

Este Programa Global de Gestão, aprovado em Assembleia Geral da PFR Invest e na Câmara Municipal de Paços de Ferreira, procurou sintetizar o posicionamento estratégico da empresa e representou a tradução qualitativa e quantitativa das orientações estratégicas estabelecidas pelo acionista, enquadrando também os trabalhos relativos à implementação e monitorização dos contratos programa estabelecidos entre a empresa e o Município de Paços de Ferreira.

Partindo desses pressupostos, o Programa Global de Gestão pretendeu construir uma visão de longo prazo para a empresa, estabelecendo uma missão paradigmática que materializasse um posicionamento estratégico específico, ao mesmo tempo que procurou definir uma filosofia de gestão e materializar os objetivos a atingir. A PFR Invest pretendia, em síntese, desenvolver um modelo de gestão eficaz, de forma a transformar as orientações estratégicas em medidas capazes de atingir os objetivos definidos. Para isso, importava definir e apresentar um modelo de gestão que orientasse as ações a desenvolver e que as conduzisse de acordo com três perspectivas:

- uma perspectiva global, porque o futuro não pode ser visto em linha reta, mas através das tendências e variáveis que caracterizam o ambiente externo, as quais se centram nos fenómenos da globalidade e da interdependência;
- uma perspectiva de eficácia, porque havia necessidade de implementar um sistema que, com clareza, rigor e oportunidade, permitisse estabelecer objetivos hierárquicos no tempo e nos diferentes níveis de informação, planear a atribuição de recursos de acordo com as ações a desenvolver e as respectivas prioridades, estabelecer padrões de avaliação significativos e mensuráveis e, finalmente, controlar os resultados face aos valores de referência previamente estabelecidos;
- uma perspectiva de valor, porque, tendo a PFR Invest necessidade de intervir em todos os segmentos da cadeia de valor relacionada com o investimento e o emprego,

deveria decidir, de forma criteriosa, como e onde intervir, em ligação estreita aos diferentes “stakeholders”, particularmente o Município de Paços de Ferreira.

Este exercício de planeamento estratégico procurava, pois, estabelecer o encontro da PFR Invest com a sua missão, na criação de valor para o acionista e para o Concelho, nos modelos de intervenção a explorar e, especialmente, na escolha das melhores soluções para que a empresa municipal continuasse a manifestar a vitalidade, a energia e o dinamismo esperados pela Câmara Municipal de Paços de Ferreira.

4.2.1 Visão.

Como não podia deixar de ser, a visão da PFR Invest alinha pelos objetivos estratégicos que o Município de Paços de Ferreira consagrou na estratégia de desenvolvimento para o Concelho e, nos termos da qual, entendeu avançar na criação de uma iniciativa empresarial municipal que operacionalizasse uma parte dessa estratégia.

Assim se cristalizou a missão da empresa municipal⁷²:

“No âmbito da sua atuação, a PFR Invest reconhece a ambição de ajudar a afirmar o Concelho de Paços de Ferreira no contexto socio-económico do País, da Europa e do Mundo, através da consolidação do seu tecido empresarial e social e da sustentabilidade da sua economia nos mais diversos vectores, dispondo de mecanismos ágeis de localização empresarial, captação de investimento e acompanhamento das empresas, bem como de um correcto ordenamento territorial associado ao desenvolvimento sustentado e à criação de oportunidades para as gerações vindouras.”

4.2.2 Missão.

A PFR Invest assume, em linha com as preocupações do Município de Paços de Ferreira, uma missão que se orienta para uma única finalidade: *“agir na criação de soluções ágeis e*

⁷² Cfr. Programa de Gestão da PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM para o Mandato 2009/2013.

flexíveis de acolhimento empresarial, desenvolvendo políticas de captação, atracção, acompanhamento e apoio de investimento privado, privilegiando a criação de novas unidades empresariais nos mais diversos sectores económicos, capazes de gerar riqueza e postos de trabalho no Concelho de Paços de Ferreira.”⁷³

Para cumprimento dessa missão, a empresa deverá ser capaz de conceber e executar, em tempo e com qualidade, soluções integradas capazes de dinamizar o acolhimento empresarial e o apoio ao investimento privado de natureza empresarial, assentes em princípios de responsabilidade social e ambiental e de sustentabilidade económico-financeira. Como vimos atrás durante a análise do objeto da empresa, cumpre à PFR Invest:

- implementar e administrar as Zonas de Acolhimento Empresarial do Concelho de Paços de Ferreira (Cidade Empresarial);
- desenvolver políticas de captação de investimento privado gerador de riqueza e emprego;
- acompanhar e executar as políticas urbanísticas definidas no Plano Director Municipal em matéria de solo industrial;
- promover a regeneração urbana e industrial;
- desenvolver uma política de solos eficiente, justa e equitativa;
- desenvolver programas de gestão urbana avançada e de regulação do mercado imobiliário ao nível do solo industrial;
- executar processos perequativos de benefícios e encargos no município de Paços de Ferreira, promovendo o crescimento económico local e regional e o reforço da coesão económica e social local e regional.

4.2.3 Valores.

Enquanto empresa pública municipal, a PFR Invest considerou essencial associar a sua intervenção a um conjunto de valores que a diferenciasssem dos promotores privados e que fossem reconhecidos pelos cidadãos como marca de qualidade.

⁷³ Cfr. Programa de Gestão da PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM para o Mandato 2009/2013.

O Conselho de Administração entendeu, nesse sentido, que a intervenção da PFR Invest deveria ser uma referência qualitativa num contexto de desenvolvimento sustentável e que seis valores principais deveriam nortear a sua atuação:

- Capacidade de Gestão, pelo rigor na gestão dos processos;
- Capacidade Técnica e de Intervenção Integrada, pela qualificação técnica dos intervenientes;
- Qualidade das Soluções, pela qualidade dos masterplans, planos de pormenor, masterplans e/ou das construções;
- Inovação, pela inovação incorporada nas suas soluções e processos;
- Credibilidade, pelo respeito pelos contratos e cumprimento dos objectivos;
- Confiança, pela confiança na empresa e nas suas soluções;
- Transparência, pela sua ética empresarial e pela clareza na prestação de contas;

Estes valores da cultura empresarial da PFR Invest deveriam ser assumidos e transmitidos como imagem de marca da atuação da empresa, resultando a mais-valia da PFR Invest da sua capacidade de gestão e capacidade técnica para conceber, planear, contratar, gerir os processos produtivos, comercializar os terrenos, lotes ou fracções e acompanhar os clientes, de forma a conseguir uma relação custo/ benefício (valor e qualidade do produto final) verdadeiramente diferenciadora.

4.2.4 Objetivos.

Focando o cumprimento da visão que presidiu à sua criação e da missão que lhe foi acometida, e norteando-se pelos valores atrás expostos, a PFR Invest alinhou as orientações estratégicas do acionista com cinco grandes objetivos:

- a) Estabelecimento e gestão das zonas de acolhimento empresarial que compõem a Cidade Empresarial de Paços de Ferreira, nos termos estabelecidos no contrato programa para o efeito celebrado com o Município de Paços de Ferreira;

- b) Estabelecimento e gestão da Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira, nos termos estabelecidos no contrato programa para o efeito celebrado com o Município de Paços de Ferreira;
- c) Gestão e governo da Sociedade;
- d) Operacionalização do Sistema de Incentivos ao Investimento, nos termos estabelecidos no Contrato-Programa para o efeito celebrado com o Município de Paços de Ferreira;
- e) Negociação e captação de investimento privado de natureza empresarial e consequente celebração de Contratos de Investimento.

Cada um destes objetivos seria, entretanto, desdobrado num conjunto de ações e metas quantificadas a implementar e atingir, para os quais o Conselho de Administração deveria orientar a sua ação. Refira-se, aliás, que o Contrato de Gestão celebrado com o Presidente do Conselho de Administração o vincula a estas ações e metas quantificadas e que em caso de incumprimento das metas quantificadas previstas em mais do que um exercício, o Administrador poderia ser demitido sem direito a qualquer subvenção ou compensação.

Quadro n.º 2 - Listagem de Ações e Metas a atingir para o objetivo “Cidade Empresarial de Paços de Ferreira”⁷⁴

Objetivo	Ação	Meta
Estabelecimento e gestão das zonas de acolhimento empresarial que compõem a Cidade Empresarial de Paços de Ferreira, nos termos estabelecidos no Contrato Programa para o efeito celebrado com o Município de Paços de Ferreira	Comercialização do Pólo 1 - 1. ^a fase	100% contratualizado até 12/2011
	Infra-estruturas adicionais e integração paisagística do Pólo 1 - 1. ^a fase	100% concluído até 06/2011
	Definição da UOPG do Pólo 1 - 2. ^a fase	Elaboração do instrumento de ordenamento do território necessário até 12/2010
	Aquisição/envolvimento de terrenos do Pólo 1 - 2. ^a fase	100% concluído até 12/2011
	Comercialização do Pólo 1 - 2. ^a fase	50% concluído até 12/2013
	Aquisição/envolvimento de terrenos do Pólo 2 - 2. ^a fase	100% concluído até 12/2012

⁷⁴ Cfr. Programa de Gestão da PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM para o Mandato 2009/2013.

Objetivo	Ação	Meta
	Infra-estruturação do Pólo 2 - 2. ^a fase	50% concluído até 12/2013
	Comercialização do Pólo 2 - 2. ^a fase	50% concluído até 12/2013
	Comercialização do Pólo 3	100% contratualizado até 12/2010
	Infra-estruturas adicionais e integração paisagística do Pólo 3	100% concluído até 06/2011
	Aquisição/envolvimento de terrenos do Pólo 4	100% concluído até 12/2011
	Definição da UOPG do Pólo 4	Elaboração do instrumento de ordenamento do território até 12/2010
	Infra-estruturação do Pólo 4	100% concluído até 12/2012
	Aquisição/envolvimento de terrenos do Pólo 5	100% concluído até 06/2010
	Definição da UOPG do Pólo 5	Elaboração do instrumento de ordenamento do território necessário até 04/2010
	Infra-estruturação do Pólo 5	100% concluído até 12/2011
	Comercialização do Pólo 5	60% concluído até 12/2013
	Infra-estruturação do Pólo 6	100% concluído até 12/2010
	Comercialização do Pólo 6	100% contratualizado até 12/2010
	Aquisição/envolvimento de terrenos do Pólo 7	50% concluído até 12/2013
	Definição da UOPG do Pólo 7	Elaboração do instrumento de ordenamento do território até 12/2012
	Infra-estruturação do Pólo 7	10% concluído até 12/2013
	Aquisição/envolvimento de terrenos do Pólo 8	100% concluído até 12/2011
	Definição da UOPG do Pólo 8	Elaboração do instrumento de ordenamento do território até 06/2011
	Infra-estruturação do Pólo 8	50% concluído até 12/2013
	Gestão integrada da Cidade Empresarial	Definição dos serviços a prestar concluída até 12/2010
	Gestão integrada da Cidade Empresarial	Início da prestação de serviços a partir de 03/2011
	Sinalização da Cidade Empresarial	100% concluído até 12/2013

Objetivo	Ação	Meta
	Promoção da Cidade Empresarial	2 campanhas de promoção nacional e internacional concluídas até 12/2013
	Rede de micro-pólos industriais - negociação/envolvimento dos terrenos necessários	50% concluído até 12/2013
	Rede de micro-pólos industriais - elaboração de projectos de infra-estruturas	50% concluído até 12/2013
	Rede de micro-pólos industriais - infra-estruturação	25% concluído até 12/2013
	Rede de micro-pólos industriais - comercialização	25% concluído até 12/2013

Quadro n.º 3 - Listagem de Ações e Metas a atingir para o objetivo “Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira”⁷⁵

Objetivo	Ação	Meta
Estabelecimento e gestão da Cidade Tecnológica de Paços de Ferreira, nos termos estabelecidos no Contrato Programa para o efeito celebrado com o Município de Paços de Ferreira	Aquisição dos terrenos ainda pertencentes ao Estado Português	100% concluído até 12/2010
	Projectos de arquitectura e engenharia para as intervenções definidas	100% concluído até 06/2010
	Apresentação de candidatura no âmbito do PFR3G	100% concluído até 06/2010
	Lançamento de concurso público para a empreitada	100% concluído até 12/2010
	Empreitada de construção da Cidade Tecnológica	100% concluído até 06/2012
	Comercialização do iHub Business Area	50% concluído até 12/2013
	Aquisição dos terrenos para parque de estacionamento	100% concluído até 06/2011
	Projecto de arquitectura e engenharia para parque de estacionamento	100% concluído até 12/2010
	Lançamento de concurso público para a empreitada do parque de estacionamento	100% concluído até 06/2011

⁷⁵ Cfr. Programa de Gestão da PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM para o Mandato 2009/2013.

Objetivo	Ação	Meta
	Empreitada de construção do parque de estacionamento da Cidade Tecnológica	100% concluído até 06/2012
	Definição da finalidade a afectar ao edifício da Messe dos Oficiais	100% concluído até 12/2011
	Definição do modelo de gestão condominial da Cidade Tecnológica	100% concluído até 12/2011
	Preparação para a implementação do modelo de gestão da Cidade Empresarial	100% concluído até 06/2012
	Apoio na definição do Centro Avançado de Design de Mobiliário	100% concluído até 12/2010
	Estabelecimento de parcerias com entidades do Sistema Científico e Tecnológico Português	Estabelecimento de 5 parcerias até 06/2012
	Participação na gestão da Tecval	100% concluído até 06/2010

Quadro n.º 4 - Listagem de Ações e Metas a atingir para o objetivo “Gestão e governo da sociedade”⁷⁶

Objetivo	Ação	Meta
Gestão e governo da Sociedade;	Assegurar o equilíbrio dos resultados operacionais em todos os exercícios	Resultados operacionais equilibrados em todos os exercícios até 2013
	Assegurar o cumprimento de todas as obrigações perante o Estado e a Segurança Social	Todos os pagamentos devidos ao Estado e à Segurança Social
	Assegurar a solvabilidade dos compromissos e o equilíbrio económico-financeiro a médio e longo prazo	100% concluído até 12/2013
	Gerir eficazmente os recursos humanos e os contratos de outsourcing	100% concluído até 12/2013
	Prestar toda a informação ao accionista, nomeadamente os Planos de Actividades e Orçamentos, os Relatórios de Gestão e os Relatórios de Execução Orçamental	Elaborar Planos de Actividades e Orçamentos anualmente, elaborar os Relatórios de Gestão anualmente e elaborar os Relatórios de Execução Orçamental trimestralmente

⁷⁶ Cfr. Programa de Gestão da PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM para o Mandato 2009/2013.

Objetivo	Ação	Meta
	Assegurar uma correcta organização contabilística e a definição de centros de custos em contabilidade analítica	100% concluído até 06/2010
	Implementar o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas	100% concluído até 12/2010
	Assegurar a inventariação permanente e actualizada do património da empresa	Inventário permanente do património
	Avaliação do património imobiliário da empresa	100% concluído até 12/2010
	Identificação de modelos complementares otimizados de gestão económico-financeira	100% concluído até 12/2010
	Organização dos dossiers relacionados com financiamentos comunitários	Todos os dossiers relacionados com financiamentos comunitários em permanência
	Elaboração de código de conduta dos funcionários da empresa	100% concluído até 12/2010

Quadro n.º 5 - Listagem de Ações e Metas a atingir para o objetivo “Operacionalização do Sistema de Incentivos ao Investimento”⁷⁷

Objetivo	Ação	Meta
Operacionalização do Sistema de Incentivos ao Investimento, nos termos estabelecidos no Contrato-Programa para o efeito celebrado com o Município de Paços de Ferreira	Assegurar a operacionalização do Regulamento Municipal de Incentivo ao Investimento	100% concluído em 11/2009
	Assegurar pay-back dos incentivos concedidos	Elaborar relatório de impactos financeiros de cada projecto de investimento apresentado
	Estabelecer protocolos com entidades financeiras e para-financeiras para o apoio ao investimento	5 protocolos estabelecidos até 12/2013
	Criação do PFR Finicia	100% concluído até 06/2010
	Implementação do PFR Finicia	10 projectos de investimento apoiados até 06/2011

⁷⁷ Cfr. Programa de Gestão da PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM para o Mandato 2009/2013.

Quadro n.º 6 - Listagem de Ações e Metas a atingir para o objetivo “Negociação e captação de investimento”⁷⁸

Objectivo	Acção	Meta
Negociação e captação de investimento privado de natureza empresarial e consequente celebração de Contratos de Investimento	Celebrar contratos de investimento ou memorandos de entendimento para o estabelecimento de empresas, unidades industriais, logísticas, comerciais, agrícolas ou de turismo	75 contratos de investimento e/ou memorandos de entendimento celebrados até 12/2103
	Promover o novo emprego no Concelho	Garantir 1000 novos postos de trabalho até 12/2013
	Proteger os postos de trabalho existentes no Concelho	Garantir a protecção/manutenção no Concelho de 500 postos de trabalho até 12/2013
	Garantir o crescimento do volume de investimento no Concelho	Atingir 50 M € de novo investimento até 12/2013
	Garantir o crescimento do volume de negócios no Concelho	Garantir o crescimento de 20% do volume de negócios do Concelho até 12/2013

4.3 A estratégia de comunicação.

A globalização das relações (sociais, económicas, culturais e políticas), potenciada pelas novas tecnologias, tem provocado uma mudança importante na forma pela qual as organizações interagem com os seus públicos de interesse e com a própria sociedade. Essa globalização tem, sobretudo, propiciado um embate inevitável entre valores locais e globais, que tende a intensificar-se quando não se leva em conta a existência de expectativas latentes, que se pautam pela pluralidade e pela diversidade, e que, em dado momento, podem, inclusive, colocar-se em conflito.

Neste cenário, os conceitos de comunicação e cultura organizacional emergem com vigor, sinalizando para a necessidade premente de se estabelecerem parcerias e relacionamentos, pautados pela ética, transparência e responsabilidade social.

⁷⁸ Cfr. Programa de Gestão da PFR Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM para o Mandato 2009/2013.

A comunicação empresarial, particularmente, tem assumido um novo perfil que se caracteriza pela transformação da sua perspectiva meramente utilitária numa ferramenta estratégica, definindo-se como instrumento de inteligência competitiva.

Na verdade, o reposicionamento do conceito e da prática da comunicação empresarial vem sendo trabalhado há algum tempo pela inserção gradual das organizações no mercado e na sociedade. A sustentabilidade institucional e a competitividade nos negócios, parâmetros que definem as organizações modernas, têm obrigado as empresas a um esforço no sentido de um diálogo permanente com os seus públicos de interesse e com a opinião pública.

A pró-atividade em comunicação, indispensável para que as empresas se antecipem aos factos gerando resultados positivos, exige agilidade e lucidez no processo de tomada de decisão, mas só pode ser efetivamente garantida se as organizações tiverem implementado um sistema de monitorização do ambiente empresarial e da concorrência.

A comunicação empresarial contemporânea reflete a dinâmica destas relações complexas, caracterizada por mudanças rápidas e drásticas no perfil dos negócios (especialmente pela influência avassaladora da comunicação on-line) e pelo aumento do grau de consciencialização dos consumidores. Disso resulta uma reorganização dos canais, discursos e conteúdos a partir dos quais a comunicação empresarial se materializa.

Os focos institucional e de mercado são agora entendidos como complementares, de tal modo que a imagem e a reputação, fundamentais para a legitimidade e liderança das organizações, derivam tanto da excelência de produtos e serviços como da sua inserção social, definida pelo exercício pleno da cidadania. E numa empresa como a PFR Invest, esta ideia de inserção social ganha toda uma nova dimensão e acuidade.

Como instrumento de inteligência competitiva, a comunicação empresarial requer planeamento, capacitação institucional e adoção de práticas modernas de recolha, tratamento, recuperação e transmissão das informações. A comunicação empresarial deve, inclusivamente, estar integrada no processo de tomada de decisão e não apenas vir a reboque, como no modelo tradicional, onde funcionava como mero apêndice do processo de gestão. Numa instituição de interesse público, como a PFR Invest, admitir a comunicação empresarial como estratégica implica dispor desta competência em todas as instâncias da organização, seja no momento de recolha de informação, de planeamento urbano, ou de investimento, seja na interação com os públicos de interesse envolvidos em projetos e soluções desenvolvidos pela empresa (clientes), ou na busca do interface necessário com a sociedade.

O profissionalismo estabelece-se como exigência e define um novo perfil para os comunicadores empresariais, vistos, neste momento, como gestores da informação e do conhecimento, com uma visão abrangente, não apenas do universo da comunicação, mas de todas as áreas de atuação da empresa.

A capacitação dos profissionais de comunicação empresarial extrapola, portanto, os limites da própria área, para incluir conhecimentos, informações e práticas em campos que a tangenciam, como a administração, a gestão, a contabilidade, a economia e o marketing, entre outros. No caso específico da PFR Invest, é imperioso o conhecimento da evolução económica, das tendências de mercado, do comportamento dos investidores ou dos programas públicos de apoio às empresas. Para além disso, é ainda fundamental o domínio de áreas como o ordenamento industrial, os processos de licenciamento ou as regulamentações impostas aos projetos de investimento.

No ambiente interno, a comunicação empresarial deve contribuir para o incremento dos fluxos de comunicação horizontal e vertical, estimulando a participação, a pluralidade de ideias e o espírito crítico, tratando os colaboradores como sujeitos e não como objetos do processo de comunicação.

Embora haja inúmeras dificuldades a superar, pela multiplicidade de objetivos a cumprir e pelo conjunto diversificado de atividades inseridas na prática da PFR Invest, a empresa municipal tem procurado implementar, idealmente, uma comunicação empresarial integrada. Isso significa a adoção de diretrizes, valores e princípios que sejam compartilhados por toda a organização e, sobretudo, a implementação de uma cultura de empresa.

A prática da comunicação da PFR Invest apresenta uma trajetória bem sucedida. Ela tem sido legitimada, desde o início, pela quantidade de projetos de investimento que a empresa tem conseguido atrair para Paços de Ferreira, pelos resultados de interesse público que lhes estão associados (novos postos de trabalho, mais riqueza e mais impostos para o Município) e pelos resultados líquidos positivos que a PFR Invest tem apresentado desde a sua criação.

Na PFR Invest, a comunicação tem sido gradualmente incorporada no processo de gestão, constituindo-se, efetivamente, em prioridade estratégica. Particularmente, a comunicação da empresa pode ser definida como integrada, porque embora exercida a partir dos seus focos (institucional e orientada para o mercado) e espaços prioritários (colaboradores, empresários,

investidores, entidades do sistema financeiro, entidades do sistema científico e tecnológico nacional, comunidade local, Governo, etc.), este é um processo comandado por uma diretriz única, que exhibe valores e conceitos partilhados por toda a organização e, em certa medida, pelo próprio Município.

A comunicação da PFR Invest procura conciliar os focos institucional e de mercado, entendendo que o cliente, o prestador de serviços ou o cidadão devem merecer a mesma atenção, porque todos contribuem decisivamente para a consolidação da imagem da empresa.

Os novos paradigmas do relacionamento de uma organização com o mercado evidenciam uma nova realidade: cidadãos, fornecedores ou clientes são cada vez mais influenciados por uma rede extensa e complexa de informações, que julga a empresa não apenas como entidade gestora de zonas de acolhimento empresarial ou agência local de captação de investimento, mas como uma participante ativa da sociedade. Desenvolver zonas de acolhimento empresarial de excelência ou gerir sistemas de incentivos ao investimento, embora permaneçam como virtudes num mercado competitivo, não garantem a sustentabilidade institucional da PFR Invest. A sociedade exige mais da empresa e cobra dela compromissos que se estendem das condições de trabalho de seus colaboradores à contribuição que a PFR Invest dá para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos em geral. Isso significa adotar e praticar uma política afinada com o exercício pleno da responsabilidade social, tendo em vista a convicção de que não há espaço, no mundo moderno, para organizações que não alcançam o seu papel para além do cliente e que não se disponham a assumir um compromisso permanente com toda a sociedade.

Este novo cenário transfere para a PFR Invest uma responsabilidade que precisa de ser assumida com competência e profissionalismo e significa um desafio que se renova a cada momento.

A comunicação na PFR Invest tem evoluído para um sistema de inteligência empresarial, apoiado no planeamento, na monitorização sistemática e contínua, seja das atividades de comunicação que desenvolve, seja da inserção da empresa no ambiente externo. A empresa procura consciencializar-se da importância de seus ativos intangíveis (marca, imagem, excelência e inovação em gestão, reputação, etc.) e do papel que a comunicação desempenha no sentido da sua valorização.

A PFR Invest adotou o seguinte conceito de comunicação empresarial: um processo de gestão que integra todas as atividades orientadas para o relacionamento entre a empresa e os ambientes interno e externo. A sua responsabilidade fundamental é criar e manter fluxos de informação e influência recíproca entre a empresa, os seus públicos-alvo e a sociedade em geral.

A comunicação da PFR Invest baseia-se em valores que, analisados conjuntamente, configuram um modelo institucional para o trabalho de comunicação. São eles:

- **Transparência;** a empresa deve colocar-se de maneira transparente no mercado e junto da sociedade em geral, priorizando canais que promovam essa interação; esse facto é ainda mais urgente no caso de uma empresa pública voltada para a captação de investimento e para a gestão de zonas de acolhimento empresarial (áreas que, por definição, exigem avultados investimentos);
- **Pró-atividade;** uma economia globalizada, aberta e competitiva exige ações imediatas e adequadas e pressupõe que a concorrência esteja em condições de permanente acesso ao mercado; dessa forma, é fundamental que o sistema de comunicação da empresa seja pró-ativo, antecipando-se na identificação das necessidades dos seus clientes;
- **Agilidade;** o avanço das tecnologias de comunicação colocou a sociedade num processo acelerado de mudança, em que os parâmetros da procura mudam a todo momento e as vantagens comparativas trocam facilmente de mão; neste cenário, o processo de comunicação da PFR Invest deve ser ágil o suficiente para atender com eficácia e rapidez as necessidades dos investidores, das empresas e da comunidade local;
- **Participação;** a comunicação deve privilegiar o envolvimento dos colaboradores, parceiros e clientes, garantindo e estimulando a sua participação na tomada de decisões; este comprometimento é importante para legitimar a PFR Invest como uma instituição sustentável e para dar plena resposta às exigências institucionais e do mercado que surgem perante a empresa;
- **Ética e Responsabilidade Social;** a ação de comunicação deve caracterizar-se pelo compromisso ético e pelo exercício pleno da responsabilidade social da empresa; a comunicação deve, por isso, pautar-se pela verdade, pelo respeito pelos direitos dos

cidadãos, particularmente das minorias, pela eliminação dos preconceitos de qualquer ordem e pela manutenção de um clima propício ao diálogo; a comunicação da PFR Invest deve mostrar o esforço despendido para atender às exigências da sociedade e dos públicos que a representam, bem como tornar pública a sua gestão, as suas contas e toda a informação legal exigível;

- Profissionalismo; em todas as oportunidades de interação interna e externa, os colaboradores da PFR Invest devem assegurar que a sua conduta é pautada por profissionalismo, com prioridade à satisfação plena das necessidades dos clientes e aos direitos de seus públicos de interesse;
- Credibilidade; todas as ações de comunicação devem ser desenvolvidas para preservar e ampliar a credibilidade da PFR Invest perante a sociedade;
- Qualidade; a atividade da PFR Invest deve caracterizar-se pela qualidade, tipificada pelos atributos de eficácia, eficiência e adequação à procura dos seus clientes; o seu esforço de comunicação deve maximizar a relação custo-benefício e a competência da sua gestão, dos seus profissionais e das suas soluções.

As diretrizes de comunicação da PFR Invest, fundamentais para projetar a competência interna e para apontar caminhos de excelência a serem seguidos, são as seguintes:

- Fortalecimento e defesa da marca “Paços de Ferreira - Investir no Lugar Certo”; a comunicação deve consolidar esta marca, de grande valor institucional e no mercado, que identifica Paços de Ferreira com uma localização empresarial de excelência, potenciadora de oportunidades; nesse sentido, é vital a consolidação interna da marca, incluindo todas as instituições locais importantes, a respeito da sua importância como património do Concelho; a PFR Invest deve sempre apresentar-se ao mercado, e à sociedade em geral, de forma integrada, o que impõe a adoção de programas de identidade visual e corporativa consistentes;
- Discurso único; embora o modelo de gestão praticado pela PFR Invest seja um modelo profundamente descentralizado, a sua comunicação deve pautar-se por um discurso institucional que se apresente único e integrado, favorecendo uma leitura única pelos distintos públicos de interesse;

- Interação com a sociedade; como empresa pública, a PFR Invest deve priorizar a sua relação com a sociedade, criando espaços de comunicação que lhe permitam estabelecer pontes com as diversas camadas da comunidade local;
- Qualificação da informação; o conceito de qualificação da informação deve ser entendido, na PFR Invest, no seu sentido mais amplo, ou seja, não se trata apenas de fornecer a melhor informação, a mais completa, a mais precisa, mas sim de garantir que o tratamento dado a esta informação se adapta ao universo do público-alvo; qualificar a informação é, pois, ajustar os conteúdos aos diferentes públicos, em função dos seus interesses, das suas culturas ou das suas diferentes abordagens;
- Outsourcing; considerando a especificidade técnica de muitos dos trabalhos associados à comunicação, e considerando o modelo de gestão da empresa, que internalizou apenas as competências de gestão e coordenação de processos, a PFR Invest deve contratar externamente as atividades especializadas necessárias à prossecução da sua comunicação.

5. OS RESULTADOS DA PFR INVEST

Qualquer análise dos resultados apresentados pela PFR Invest deverá ser suportada por uma comparação com os objetivos a que o Município se propôs alcançar com a criação desta empresa municipal.

Recorde-se que a Câmara Municipal de Paços de Ferreira entendeu que se justificava a opção pela criação de uma empresa municipal de nova geração que desenvolvesse um modelo empresarial público otimizado que atuasse no planeamento da instalação de unidades industriais, visando a adoção de formas de ocupação espacial racionais e a preços eficientes de mercado, eliminando-se eventuais movimentos imobiliários especulativos que pudesse, de certa forma, anular as vantagens comparativas que Paços de Ferreira apresentava enquanto localização empresarial de excelência.

Esta empresa municipal deveria ser capaz de otimizar os instrumentos jurídico-financeiros e disponíveis, assumindo, cumulativamente, tarefas de reordenamento do espaço industrial, de regulação eficiente da oferta de espaços para a implementação industrial eficiente, de melhoria do nível de infra-estruturação e da qualidade urbanística do Concelho e, necessariamente, de captação e atração de investimento privado estruturante, capaz de gerar mais riqueza e mais postos de trabalho em Paços de Ferreira.

Na prática, a PFR Invest deveria ser vocacionada para o desenvolvimento de um ambiente de negócios competitivo em Paços de Ferreira, que contribuísse para a competitividade e para a sustentabilidade da economia local.

A empresa deveria assumir-se como uma verdadeira “one-stop shop” dinâmica, com abordagem centrada no cliente/investidor, com quem deveria negociar diretamente - sem os condicionalismos a que a Câmara Municipal estaria obrigada - através de uma abordagem adaptada às necessidades de cada investidor. Para além disso, a PFR Invest deveria assumir a gestão vertical de todo o processo de captação de investimento e apoio às empresas, assegurando a existência de um núcleo profissionalizado que funcionasse como único ponto de contacto em todas as fases dos processos de investimento, e garantindo também a existência de soluções públicas e competitivas de acolhimento empresarial, a operacionalidade de um sistema municipal de incentivos ao investimento dinâmico e

responsável e do necessário “aftercare”, ou seja, apoio aos investidores já durante as fases de operação ou exploração.

Como atrás vimos, importava garantir, adicionalmente, o cumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no Regime Jurídico do Sector Empresarial Local, devendo a PFR Invest obter o necessário financiamento para as suas atividades junto da banca e, complementarmente, junto dos diferentes programas operacionais gestores de financiamento comunitário.

A expectativa do Município, após a realização de um conjunto de estudos, apontou para a auto-sustentabilidade do projeto; isto é, o volume de vendas previsto deveria ser suficiente para garantir o serviço da dívida, gerando resultados líquidos positivos em cada exercício, o que permitiria que todo o endividamento contratado por esta empresa municipal acabasse por não relevar para o cálculo dos limites de endividamento do próprio Município, nos termos do artigo 31.º da Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

Face a estes objectivos que se pretendia alcançar, o Município entendeu que este seria melhor modelo para a implementação de um dos seus vetores estratégicos de desenvolvimento, uma vez que:

- manteria pleno controlo sobre o projeto em causa, sem necessidade de se vincular a parceiros privados;
- garantiria a possibilidade de obtenção de financiamento para além dos limites que lhe estavam impostos, desde que conseguisse assegurar uma gestão equilibrada e sustentada do projeto;
- introduziria uma gestão de tipo empresarial, mais ágil e eficiente;
- alavancaria um projeto de extremo interesse público sem alocar quaisquer recursos materiais ou financeiros próprios;
- garantiria a implementação de um projeto que, a médio e longo prazo, possibilitaria um aumento da arrecadação fiscal, por vias dos impostos sobre o património, taxas e licenças e impostos sobre o rendimento que lhe são destinados.

Considerando estes objetivos iniciais, importa começar por perceber da sustentabilidade e viabilidade económica e financeira da PFR Invest ao longo dos seis anos de existência que leva. Da análise dos indicadores económicos e financeiros (apresentados abaixo no ponto 5.1

deste trabalho), extraídos dos sucessivos Relatórios de Gestão da empresa, salienta-se o seguinte:

- desde a sua criação que a PFR Invest apresentou, todos os anos, resultados líquidos positivos; ou seja, a empresa municipal nunca apresentou prejuízos;
- a empresa nunca recebeu subsídios à exploração, indemnizações compensatórias ou transferências para cobertura de prejuízos por parte da Câmara Municipal (seu único accionista), do Orçamento de Estado ou de qualquer outra instituição pública; ou seja, a PFR Invest não utiliza quaisquer recursos diretamente provenientes do erário público;
- desde a sua criação que a PFR Invest sempre viveu exclusivamente das receitas próprias geradas pelo seu negócio, ou seja, a empresa municipal é gerida de forma racional e empresarial;
- a empresa tem apenas 6 funcionários a tempo inteiro;
- o valor do ativo da PFR Invest é e sempre foi superior ao valor total do seu passivo.

Adicionalmente, importa também analisar os resultados obtidos pela PFR Invest do ponto de vista do interesse público da sua atividade, ou seja, pela capacidade de atração, para Paços de Ferreira, de investimento privado gerador de riqueza e emprego.

Assim:

- desde a sua criação, a empresa acompanhou 58 projetos de investimento, o que significa um volume de investimento superior a 304 milhões de euros; desses projetos acompanhados, 22 estão já concluídos e significaram a criação efetiva de 2571 postos de trabalho e a manutenção no Concelho de 521 postos de trabalho;
- os projetos de investimento já concluídos significam um volume de negócios acrescentado de 375 milhões de euros; sublinhe-se que, de acordo com dados oficiais emitidos pelo Observatório da CCDR-N, Paços de Ferreira terá duplicado o seu volume de negócios.

5.1 Principais indicadores económicos.

Quadro n.º 7 - Evolução dos principais indicadores económicos e financeiros da PFR Invest, de 2007 a 2012

Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Volume de Negócios	5 000,00 €	2 934 413,00 €	2 146 720,64 €	1 905 321,48 €	1 866 814,50 €	447 149,37 €
Resultados Operacionais	-4 382,12 €	840 737,52 €	833 421,55 €	585 969,21 €	1 206 190,00 €	1 066 077,32 €
Resultado Antes de Impostos	467,34 €	40 231,62 €	25 653,65 €	38 235,32 €	28 509,93 €	22 043,15 €
Resultado Líquido	347,00 €	28 562,96 €	18 269,74 €	27 226,41 €	9 881,89 €	12 936,04 €
Custos com Pessoal	1 080,69 €	142 783,96 €	145 866,56 €	228 900,75 €	245 843,05 €	230 581,72 €
FSE	3 028,33 €	101 174,55 €	145 292,69 €	205 487,38 €	137 094,80 €	96 985,56 €
Juros Suportados	150,54 €	828 995,62 €	815 013,28 €	547 733,89 €	1 177 680,07 €	1 044 034,17 €
Total Activo	4 789 432,16 €	24 390 149,75 €	31 230 606,03 €	38 630 583,75 €	52 541 937,27 €	53 115 750,27 €
Total do Passivo	4 189 065,16 €	23 761 239,79 €	30 583 426,33 €	37 137 807,36 €	39 488 269,13 €	40 111 525,04 €
Passivo Não Corrente - Dívidas a Instituições de Crédito	- €	23 389 921,14 €	30 128 098,88 €	29 084 016,48 €	32 433 088,86 €	32 188 883,09 €
Passivo Corrente - Dívidas a Instituições de Crédito	3 700 000,00 €	- €	- €	4 216 487,03 €	1 916 699,51 €	1 847 307,71 €
Passivo Curto Prazo - Fornecedores	485 790,65 €	64 979,53 €	120 268,58 €	1 070 378,09 €	1 789 213,43 €	2 676 022,03 €

5.2 Resultados com relevância para o interesse público.

Quadro n.º 8 - Listagem de Contratos de Investimento celebrados pelo Município de Paços de Ferreira e/ou pela PFR Invest.

Designação	Valor
Projectos de Investimento Contratualizados	58
Volume de Investimento	304 512 733,04 €
Volume de Negócios	344 405 000,00 €
Novos Postos de Trabalho	3067
Postos de Trabalho Mantidos	1029

Quadro n.º 9 - Ponto de Situação de Contratos de Investimento celebrados pelo Município de Paços de Ferreira e/ou pela PFR Invest.

Estado	N.º	Novos Postos de Trabalho	Postos de Trabalho Mantidos	Volume de Negócios
Concluídos / Em funcionamento	22	2571	521	274 570 000,00 €
Em construção	6	124	279	18 025 000,00 €
Em projecto de execução / Licenciamento	12	195	41	26 300 000,00 €
Em negociação de financiamento	3	9	14	510 000,00 €
Em “stand-by”	9	142	76	10 750 000,00 €
Cancelados	6	80	98	12 750 000,00 €

Quadro n.º 10 - Proveniência geográfica dos Contratos de Investimento celebrados pelo Município de Paços de Ferreira e/ou pela PFR Invest.

Proveniência Geográfica	Valor
Paços de Ferreira	46
Resto do País	8
Investimento Directo Estrangeiro	4

Quadro n.º 11 - Tipologia de investimento dos Contratos de Investimento celebrados pelo Município de Paços de Ferreira e/ou pela PFR Invest.

Tipologia de Investimento	Valor
Relocalizações dentro do Concelho	28
Ampliações de Instalações existentes no Concelho	8
Novos Projectos	22

Quadro n.º 12 - Setor de Atividade dos Contratos de Investimento celebrados pelo Município de Paços de Ferreira e/ou pela PFR Invest.

Setor de Atividade	Número de Projetos
Mobiliário e Afins	14
Metalomecânica	6
Têxtil	4
Madeiras e Derivados	2
Produtos de embalagem	1
Logística e Transportes	4
Químico	3
Educação	1
Estofos	6
Ambiente	5
Hotelaria	2
Produtos Hospitalares	1
Vidro	1
Automação Industrial	1
Comércio	2
Materiais de Fixação e Ferragens	2
Acústica	1
Iluminação	1
Mármore e Granitos	1

Quadro n.º 13 - Volume de Incentivos Fiscais concedidos no âmbito do Regulamento Municipal de Incentivos ao Investimento

Designação	Valor
Incentivos fiscais concedidos às empresas com contratos de investimento *	929 067,59 €

* Não inclui incentivos fiscais de natureza municipal concedidos à Swedwood Portugal pela AICEP/Estado Português

CONCLUSÃO

A PFR Invest protagoniza um ambicioso modelo de desenvolvimento económico, assente na promoção de Paços de Ferreira enquanto destino de investimento e enquanto localização empresarial de excelência. Refira-se que a Comissão Europeia reconheceu, em Setembro de 2012, a validade e a pertinência desta estratégia do Município de Paços de Ferreira e a atuação da PFR Invest. Nesse sentido, a empresa foi distinguida como melhor projeto de promoção do ambiente empresarial nos Prémios Europeus para a Promoção Empresarial que a Comissão Europeia atribui anualmente.

Em devido tempo, a Câmara Municipal de Paços de Ferreira percebeu que, nos tempos que correm, a ação dos Municípios é crucial na potenciação do desenvolvimento local e regional. Num século XXI em que a economia é totalmente globalizada, e apesar de lhe sobraem muito poucas competências nessa matéria (estando essas reservadas à administração central), o Município deixou de assumir o papel de agente passivo no jogo concorrencial global e adotou medidas de apoio efetivo às unidades empresariais estabelecidas no seu território e de captação de novos investimentos privados.

Essa consciencialização do novo papel ativo dos Municípios no apoio ao seu tecido empresarial, bem como a estratégia de desenvolvimento traçada em devido tempo pela Câmara Municipal, assumindo a vocação empreendedora e industrial do Concelho de Paços de Ferreira, justificaram a criação da PFR Invest e presidem à atuação desta empresa municipal.

A PFR Invest tem conseguido captar e apoiar novos investimentos de um conjunto de micro, pequenas, médias e grandes empresas, que avançaram para a construção de novas unidades industriais nas zonas de acolhimento empresarial do Concelho de Paços de Ferreira. Ao acompanhar cerca de 58 projetos de investimento, dos quais mais de 20 estão já em pleno funcionamento, a PFR Invest ajudou a criar cerca de 2600 novos postos de trabalho e a acrescentar mais de 270 milhões de euros ao volume de negócios do Concelho.

Há ainda a referir que todo este trabalho tem sido desenvolvido pela PFR Invest sem que a empresa municipal alguma vez tenha absorvido qualquer tipo de recurso financeiro proveniente diretamente do erário público; a PFR Invest não recebe quaisquer subsídios à

exploração ou indemnização compensatória, antes dependendo exclusivamente das receitas próprias que são geradas no âmbito do seu modelo de negócio. Por fim, sublinhe-se que o modelo de negócio tem provado, desde a sua criação, em 2007, ser sustentado e viável económica e financeiramente, tendo a PFR Invest apresentado consecutivamente resultados líquidos positivos.

A criação, organização e gestão da PFR Invest representa um processo inovador e afigura-se como um exemplo interessante de um novo paradigma de governo local, pelo qual as autarquias abraçam definitivamente novas esferas de atuação. Os governos locais desempenham hoje, mais do que nunca, um papel de catalisador no processo de desenvolvimento local, em virtude da sua legitimidade democrática, da sua proximidade aos cidadãos e da sua capacidade de mobilização dos atores locais. O reforço da competitividade de um território assenta precisamente na capacidade de definição de estratégias participadas e com elevado sentido coletivo, ultrapassando os constrangimentos históricos impostos por uma visão restritiva das competências dos governos locais.

Mas não é apenas em novas esferas de atuação e em novas abordagens de desenvolvimento que os governos locais hoje se concentram. É também na forma como agem e como gerem a coisa pública, nos novos instrumentos e nos novos modelos de atuação que começam a ter à sua disposição, num quadro, apesar de tudo, de redução substancial de recursos e de aumento exponencial de ameaças.

É neste quadro de alterações e de transformações que a PFR Invest se afigura como um bom caso de estudo, aliando princípios de racionalidade económica e financeira na gestão com resultados importantes para o bem-estar social do Concelho de Paços de Ferreira.

Nessa medida, será justo dizer que a PFR Invest se assume como um bom tubo de ensaio destes novos instrumentos de gestão da coisa pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORJA, J., & CASSELLS, M. (1996). “As cidades como atores políticos”. *Novos Estudos*

CASSAROTO FILHO, N. L. (1998). “Redes de PME e desenvolvimento local: estratégias para conquista da competitividade global com base nas experiências italiana”. *Atlas*.

CONTRATO PROGRAMA ENTRE O MUNICÍPIO DE PAÇOS DE FERREIRA E A PFR INVEST, SOCIEDADE DE GESTÃO URBANA, E.M. www.pfrinvest.pt acessado em 23/03/2013.

CONTRATO PROGRAMA ENTRE O MUNICÍPIO DE PAÇOS DE FERREIRA E A PFR INVEST, SOCIEDADE DE GESTÃO URBANA, E.M PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA CIDADE TECNOLÓGICA DE PAÇOS DE FERREIRA. www.pfrinvest.pt acessado em 23/03/2013.

DECRETO-LEI n.º 384/87, de 24 de Dezembro. *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 295. Ministério do Planeamento e da Administração do Património.

DECRETO-LEI n.º 380/99, de 22 Setembro (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro) - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 181. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

DECRETO-LEI n.º 287/2003, de 12 de Novembro. *Diário da República*, 1.ª Série - A, N.º 262. Ministério das Finanças.

DECRETO-LEI n.º 152/2008, de 5 de Agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 150. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

DIRECTIVA 80/723/CEE, com a redação dada pela Directiva 2000/52/CE (JO L193/75, 2000), alterada pela Directiva 2005/81/CE, de 28 de Novembro de 2005 (JO L 312/47, 2005).

ESTATUTOS DA EMPRESA MUNICIPAL “PFR INVEST, SOCIEDADE DE GESTÃO URBANA, E.M.” www.pfrinvest.pt, acessado em 23/03/2013.

GRANDES OPÇÕES DO PLANO E ORÇAMENTO PARA 2008 DO MUNICÍPIO DE PAÇOS DE FERREIRA. Arquivo da Câmara Municipal de Paços de Ferreira.

GRAY, A., & JENKINS, B. (1995). "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?". *Public Administration* n.º 73

HARVEY, D. (1989). “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”. *Geografiska Annaler*.

HOOD, C. (1991). "A Public Management for all Seasons". Public Administration n.º 68.

LANE, J. E. (2000). "New Public Management". Routledge

LEI n.º 42/98, de 6 de Agosto. Diário da República, 1.ª Série - A, N.º 180. Assembleia da República.

LEI n.º 48/98, de 11 de Agosto - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU). Diário da República, 1.ª Série - A, N.º 184. Assembleia da República

LEI n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro. Diário da República, 1.ª Série, N.º 249. Assembleia da República.

LEI n.º 2/2007, de 15 de Janeiro. Diário da República, 1.ª Série, N.º 10. Assembleia da República.

MOURA, S. L. (1999). "Perspectivas de gestão local do desenvolvimento económico: as experiências de Salvador e Porto Alegre". XXIII ENANPAD. Foz do Iguaçu.

OLIVEIRA, C. (1996). "História dos Municípios do Poder Local". Círculo de Leitores.
ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A PFR INVEST, SOCIEDADE DE GESTÃO URBANA, EM, PARA O MANDATO 2009/2013, aprovadas pela Câmara Municipal de Paços de Ferreira em 20 de Novembro de 2009. www.pfrinvest.pt acedido em 23/03/2013.

OSBORNE, D., & GAEBLER, T. (1992). "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government". Reading Mass. Adison Wesley Public Comp

PEREIRA, A., & ALMEIDA, C. d. (1985). "Conhecer as Autarquias Locais". Porto Editora.

PROGRAMA DE GESTÃO DA PFR INVEST, SOCIEDADE DE GESTÃO URBANA, EM. www.pfrinvest.pt acedido em 23/03/2013.

REGULAMENTO MUNICIPAL DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS AO INVESTIMENTO DE PAÇOS DE FERREIRA. www.pfrinvest.pt acedido em 23/03/2013.

RODRIGUES, M. (2005). "A Nova Gestão Pública nos Govenos Locais: O caso dos Municípios dos Distritos de Vila Real e Bragança". Tese de Mestrado em Administração Pública. Universidade do Minho - Braga.

SOUSA FRANCO, A. (2004) "Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol. I". Almedina.

