



INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO
Universidade Técnica de Lisboa



Viabilidade das Empresas Municipais na Prestação de Serviços de Infra-estruturas Urbanas

Nuno Miguel Ferreira da Cruz

Dissertação para a obtenção do Grau de Mestre em
Engenharia Civil

Júri

Presidente: Prof. Joaquim Jorge da Costa Paulino Pereira
Orientador: Prof. Rui Domingos Ribeiro da Cunha Marques
Vogais: Prof. Casimiro Francisco Ramos

Setembro 2008

"With Great power comes great responsibility"

Peter Parker *aka* Spider-Man

Agradecimentos

Nenhum livro, enciclopédia, ou afim, de que eu tenha conhecimento, me poderia ter transmitido informação em tanta quantidade e relevância, quanto aquela que me foi prestada pelo Professor Rui Cunha Marques. Tenho tanto a agradecer ao seu grau de profissionalismo e exigência, quanto às suas qualidades humanas. De facto, mais do que simplesmente um coordenador, mostrou-se como um verdadeiro amigo e fez-me ter confiança no meu trabalho, inclusivamente na hora de o mostrar publicamente no congresso da APDR. Espero que a sorte que tive na escolha do orientador tenha frutos no trabalho produzido.

Gostava também deixar uma palavra de apreço ao Doutor Casimiro Ramos pelo interesse e apoio que me prestou, facilitando em muito a fase inicial da minha pesquisa e alertando-me para as dificuldades que se avizinhavam.

Às empresas municipais que colaboraram com este estudo através da resposta aos inquéritos e do envio dos Relatórios de Contas. Assim, agradeço aos gestores que compreenderam as vantagens em colaborar com investigações académicas deste género.

Agradeço também ao grande conjunto de jornais locais e regionais do nosso país, que prestam um serviço público muitas vezes menosprezado e que, no entanto, expõem variadíssimos problemas a que a imprensa nacional não consegue obviamente chegar. Muitas das dúvidas que foram surgindo ao longo deste estudo encontraram, por vezes, solução nestes instrumentos de comunicação social.

A todos os meus amigos do ambiente académico pelas sugestões, afectividade e tudo o resto que me concederam nestes cinco anos de IST. Destaco o João Tiago, a “Kika”, a “Simz”, o “Tóni”, a Maria, o Carvalho, o André e o “Fifas” correndo o risco de, injustamente, me esquecer de muitos outros. Quanto aos restantes, amigos de sempre e da vida extra-académica, nem me arrisco a tentar enumerar-vos. Agradeço-vos o facto de serem um tão fértil grupo de convivas, fonte de diversão, alegria e dinamismo. Devo-vos a minha sanidade.

À minha mãe pela sua visão optimista, mostrando-me sempre o “reverso da medalha”. Ao meu pai pelos seus conhecimentos e revisões críticas que tanto me ajudaram. À minha irmã por achar que eu sou “o maior mano do mundo”. E também à Mariana pelo apoio incrível a todos os níveis. Obrigado por seres tão boa pessoa, ao ponto de conseguires sempre arranjar paciência para me aturar, mesmo quando tal se torna por vezes humanamente impossível. Esta dissertação não poderia ser feita sem vós, o que a torna, portanto, vossa.

Nuno Miguel Ferreira da Cruz, Setembro de 2008.

Resumo

O presente documento discute o modelo organizatório e institucional de empresa municipal (EM) na prestação de serviços públicos de infra-estruturas urbanas em Portugal. A recente entrada em vigor de uma lei que define o regime jurídico para o sector empresarial local (RJSEL), bem como a crescente noção de que os novos modelos de gestão pública apresentam grandes vantagens em relação ao modelo burocrático que caracterizava a administração pública tradicional, tornam este assunto num tema pertinente e actual. Para uma melhor percepção acerca de que fenómenos têm contribuído para a crescente proliferação destas empresas no território nacional desde 1998, começou-se por fazer uma análise detalhada das principais linhas orientadoras do RJSEL. A caracterização deste modelo de prestação de serviços públicos locais é efectuada, nesta investigação, com base em três tipos diferentes de investigação: a análise das respostas de um inquérito efectuado a nível nacional sobre as EM's, seu fundamento e sua viabilidade; uma análise SWOT referindo-se ao modelo de EM; e a determinação da produtividade total dos factores (PTF) destas organizações utilizando a teoria dos números índices, com vista à sua avaliação do desempenho. Apesar do conceito de EM apresentar bons princípios e em teoria possuir vantagens em relação a outros modos de prestação de serviços, as conclusões deste estudo são bastante depreciativas quanto à aplicação do modelo, revelando que, na realidade, os benefícios prosseguidos não são atingidos. Muitas causas contribuem para este efeito, sendo presumivelmente a instrumentalização política destes organismos e a falta de competência técnica duas das principais.

Palavras-chave: empresa municipal; produtividade total dos factores; sector empresarial local; serviço de interesse geral; viabilidade.

Abstract

The current research discusses the organisational and institutional model of municipal companies in the provision of urban infrastructure services in Portugal. The recent law that came into force defining the legal regime for the local business sector, as well as the growing notion that the new public management models represent great advantages in comparison with the bureaucratic model that characterized the traditional public administration, make this an up to date and relevant matter. A detailed analysis concerning the major guidelines of the new law was conducted, in search of a better perception about which phenomena have been contributing for the crescent proliferation of these companies in the national territory since 1998. The description of this model of local public services provision is based on three steps: the analysis of the results obtained from a nationwide inquiry on municipal companies, their grounds and viability; a SWOT analysis referring to the model of municipal company; and the determination of the total factor productivity (TFP) of these organizations using the index number theory, in order to evaluate their performance. Although the concept of municipal company is based on noble principles and, in theory, it shows advantages towards other means of services provision, the conclusions of this study are very negative to the model, revealing that, in fact, the aimed benefits are not achieved. There are many causes contributing to this effect, but the political usage of these companies and the lack of technical competence are presumably two of the most important ones.

Keywords: local business sector; municipal company; services of general interest; total factor productivity; viability.

ÍNDICE

	Pág.
1º CAPÍTULO – INTRODUÇÃO	
1.1 Introdução ao tema.....	1
1.2 Objectivos do documento	3
1.3 Estrutura do documento	3
2º CAPÍTULO - CONTEXTO	
2.1 A administração local	4
2.2 Tipos de serviços públicos locais e de organização empresarial	5
2.3 Análise ao regime jurídico do sector empresarial local.....	9
2.3.1 Finalidade das EM's	10
2.3.2 Tipos de EM's	12
2.3.3 A decisão municipal.....	12
2.3.4 Limites do objecto social das EM's.....	13
2.3.5 Gestão, fiscalização e extinção das empresas	15
2.4 “Estado da arte” em Portugal – levantamento do número de empresas municipais e intermunicipais.....	17
2.5 Clusterização – definição dos diferentes âmbitos de actuação destas empresas.....	24
2.6 Sectores regulados – principais diferenças.....	27
2.7 Análise sectorial primária	29

3º CAPÍTULO – ANÁLISE DO PANORAMA NACIONAL

3.1 Dados recolhidos junto das empresas	33
3.2 Tratamento de dados	35
3.2.1. Informação qualitativa geral	35
3.2.2. Informação quantitativa geral	42
3.3 Análise SWOT ao modelo de empresa municipal.....	45

4º CAPÍTULO – A PRODUTIVIDADE DOS SERVIÇOS

4.1 Produtividade total dos factores	51
4.2 Números índices.....	54
4.3 Aplicação da PTF a casos de estudo.....	59

5º CAPÍTULO – CONCLUSÕES

5.1 Crítica ao sistema inerente a estas empresas	73
5.2 Controlo da actividade.....	74
5.3 Viabilidade e considerações finais	76
5.4 Linhas de investigação futuras.....	77
BIBLIOGRAFIA.....	78

Anexos

A.1 – Listagem das EM's existentes em Portugal

A.2 – Questionário enviado às EM's

A.3 – Taxas de resposta às perguntas do questionário

A.4 – *Input e output data* e índices de Fisher e de Törnqvist acumulados para o período estudado

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Informação relevante sobre as EM's em Portugal	18
Quadro 2 – E.M.'s por município	22
Quadro 3 – Distribuição partidária das E.M.'s	23
Quadro 4 – Empresas que responderam ao questionário	34
Quadro 5 – Tempos de resposta ao questionário	35
Quadro 6 – Opinião dos gestores: pontos fortes <i>versus</i> pontos fracos do modelo de EM.....	44
Quadro 7 – Semelhanças e diferenças entre os vários modelos de prestação de serviços públicos locais	50
Quadro 8 – Serviços municipalizados total ou parcialmente substituídos por EM's.....	60
Quadro 9 – Casos de estudo para o cálculo da PTF	61
Quadro 10 – <i>Inputs</i> e <i>outputs</i> adoptados para o cálculo da PTF.....	62
Quadro 11 – Valores médios das variáveis de cálculo para os anos 1994 e 2007	63
Quadro 12 – Distribuição das entidades gestoras por gama de produtividade	70
Quadro 13 – Caracterização estatística dos resultados	70

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – A administração local	4
Figura 2 – Tipos de serviços públicos locais.....	6
Figura 3 – Evolução do número de EM's desde 1998 em Portugal.....	19
Figura 4 – Criação de EM's desde 1998 em Portugal	20
Figura 5 – Distribuição espacial por município das empresas municipais em Portugal	21
Figura 6 – Distribuição espacial por distrito e pelas regiões autónomas das empresas municipais em Portugal	22
Figura 7 – Serviços de interesse geral.....	25
Figura 8 – Serviços de promoção do desenvolvimento local e regional.....	25
Figura 9 – Outros serviços	25
Figura 10 – Gráfico com a distribuição das E.M.'s por sector de actividade	26
Figura 11 – Percentagem absoluta de empresas de cada sector com sócio privado	31
Figura 12 – Taxas de resposta da pergunta 1.A.....	36
Figura 13 – Taxas de resposta da pergunta 1.B.....	37
Figura 14 – Taxas de resposta da pergunta 1.C.....	38
Figura 15 – Taxas de resposta da pergunta 1.D.....	39
Figura 16 – Taxas de resposta da pergunta 1.E.....	40
Figura 17 – Taxas de resposta da pergunta 1.F	40
Figura 18 – Taxas de resposta da pergunta 1.G	41
Figura 19 – Taxas de resposta da pergunta 1.H.....	42
Figura 20 – Taxas de resposta da pergunta 2.A.....	42
Figura 21 – Taxas de resposta da pergunta 2.B.....	43

Figura 22 – Taxas de resposta da pergunta 2.C.....	43
Figura 23 – Matriz SWOT.....	45
Figura 24 – Matriz SWOT aplicada ao modelo das EM's	48
Figura 25 – Metodologias de determinação da PTF.....	53
Figura 26 – Classificação dos números índices.....	54
Figura 27 – Processo produtivo dos SAAR.....	62
Figura 28 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município de Beja.....	64
Figura 29 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município de Braga	64
Figura 30 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município de Coimbra	65
Figura 31 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município da Covilhã.....	66
Figura 32 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município de Esposende.....	66
Figura 33 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município de Faro	67
Figura 34 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município de Guimarães	67
Figura 35 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município de Portimão	68
Figura 36 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município de Vila Nova de Gaia.....	69
Figura 37 – Variação acumulada dos índices de <i>inputs</i> , de <i>outputs</i> e da PTF para o município de Vila Real	69
Figura 38 – Valor acumulado da PTF por entidade gestora	70

LISTA DE ACRÓNIMOS

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

CAE – Classificação de Actividades Económicas

CDS-PP – Partido Popular

DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais

EEIM – Entidade Empresarial Local Intermunicipal

EEM – Entidade Empresarial Local Municipal

EEMT – Entidade Empresarial Local Metropolitana

EGP – Estatuto do Gestor Público

EIM – Empresa Intermunicipal

EM – Empresa Municipal

EMT – Empresa Metropolitana

ID – Indicador de desempenho

IGAL – Inspeção-Geral da Administração Local

IGF – Inspeção-Geral de Finanças

IMTT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPC – Índice de Preços no Consumidor

IRAR – Instituto Regulador de Águas e Resíduos

MPT – Partido da Terra

PCP – Partido Comunista Português

PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PPD/PSD – Partido Social Democrata

PPM – Partido Popular Monárquico

PPP – Parcerias Público-Privadas

PS – Partido Socialista

PTF – Produtividade Total dos Factores

RJSEL – Regime Jurídico do Sector Empresarial Local

RNPC – Registo Nacional de Pessoas Colectivas

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SAA – Serviços de Abastecimento de Água

SAAR – Serviços de Água e Águas Residuais

SAR – Serviços de Águas Residuais

SIEG – Serviços de Interesse Económico Geral

SIG – Serviços de Interesse Geral

SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana

SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*

TC – Tribunal de Contas

UO – Unidade Organizacional

1º CAPÍTULO – INTRODUÇÃO

1.1 Introdução ao tema

O presente documento discute o modelo organizatório e institucional de empresa municipal na prestação de serviços públicos de infra-estruturas urbanas em Portugal. A recente entrada em vigor de uma nova lei que define o regime jurídico para o sector empresarial local (RJSEL), bem como a crescente noção de que os novos modelos de gestão pública apresentam grandes vantagens em relação ao modelo burocrático que caracterizava a administração pública tradicional, torna este assunto num tema pertinente e actual. Aliado a estas circunstâncias, interessa ainda estudar outros factores e contabilizá-los, de forma a descobrir quais os que mais têm contribuído para a crescente proliferação destas empresas desde 1998. A presente investigação engloba um estudo socioeconómico que contextualiza as empresas municipais, estudo este que foi enriquecido com a colaboração de várias destas empresas.

O conceito de empresa municipal (EM), tendo em conta o estipulado no RJSEL, engloba três tipos de empresas, as municipais, intermunicipais e as metropolitanas, o que denota uma rotura profunda com as modalidades previstas na antiga Lei n.º 58/98. A dissecação cuidada e enumeração das principais linhas orientadoras do RJSEL, é obviamente uma parte integrante do presente estudo, pois esta lei apresenta disposições inovadoras que podem vir a contribuir para um maior e melhor desenvolvimento local (e regional).

A discussão acerca da viabilidade das EM's terá de ser multifacetada, uma vez que os objectivos destas empresas compreendem não só o equilíbrio financeiro, mas também a promoção do desenvolvimento local e regional que não terá obrigatoriamente interesses económicos associados. Quanto à gestão de serviços de interesse económico geral (SIEG), esta análise deve ser um pouco diferente, uma vez que nestes casos a preocupação dos gestores deverá ser não só um serviço melhor, mas também com menos encargos para o munícipe. A criação de EM's não pode ser desregrada e ao abrigo de decisões repentinas e impensadas. Como se torna evidente, esta nova "rede" de EM's como ferramentas dos municípios deve trazer valor à sociedade pelo aumento das sinergias mas, para isso, é necessário promover mecanismos de controlo de actividade, assegurando-se ganhos de qualidade, eficiência e eficácia. As EM's começam a ser um dos principais pilares onde assenta a gestão local e regional, por esta razão estas instituições apresentam, a par dos próprios municípios, uma importante responsabilidade no desenvolvimento e administração dos territórios.

Muitos dos problemas que afectam o desempenho das EM's encontram paralelismo nas empresas públicas. Apesar de não ser consensual, parece subsistir a ideia de que estas entidades caracterizam-se, em geral, por serem ineficientes e possuírem uma fraca orientação estratégica de desenvolvimento. Contribuem para isto factores como a falta de pressão exercida pelo mercado e

pelos accionistas (que no sector privado ambicionam rentabilidades elevadas), o facto de estas empresas não correrem, à partida, o risco de falência, a utilização excessiva de recursos para promoção do auto-interesse (manutenção dos mandatos de gestão e melhorias de vencimentos) e a ocorrência de assimetrias de informação. A falta de objectivos precisos nasce de uma certa aleatoriedade, forçada pela acção dos diferentes executivos municipais e *lobbies* instalados ao longo do tempo. Imiscuir política com economia parece, por estas razões, trazer diversos problemas que para serem ultrapassados exigem fortes medidas de controlo de actividade. Contudo, estas formas de prestação de serviços públicos não apresentam, evidentemente, só desvantagens. Para potenciar os pontos fortes das EM's (assim como das empresas públicas, em geral), é indispensável defender a ideia de que a gestão destes serviços não se compadece com objectivos de curto prazo, de horizonte simplesmente idêntico ao mandato eleitoral. Pelo que já foi dito, percebe-se que a discussão entre o público e o privado não apresenta fim à vista, sendo de louvar todos os esforços efectuados no sentido de identificar as vantagens e inconvenientes de cada modelo.

Sem considerações sobre possíveis cenários futuros, tais como a criação de regiões administrativas dotadas de autonomia, torna-se evidente, tendo em conta o que tem sido a evolução natural do mundo, que as atribuições dos municípios tenderão a aumentar, estendendo-se a áreas como a saúde, a educação, etc. Por outro lado, quer a globalização quer a crescente complexidade das sociedades, tem vindo a exigir um grau de especialização cada vez maior em praticamente todos os sectores de actividade. Esta especialização requer um acompanhamento mais próximo das pessoas (por exemplo, os municípios ou as regiões, nível micro), que se tem demonstrado inviável por parte do estado (nível macro). Com esta especialização exige-se um melhor desempenho aos instrumentos de gestão local ou regional. Uma consequência directa desta exigência será, por exemplo, os serviços públicos com interesse económico terem de recuperar integralmente os custos da sua prestação.¹

Para enfatizar ainda mais a necessidade do bom desempenho dos mecanismos de gestão pública ao nível "micro", resta referir que, com a progressão das restrições orçamentais dos municípios e a conseqüente menor capacidade para investir em novas infra-estruturas, o desenvolvimento local e regional estagnar-se-á sem o sucesso dos mesmos. Se o caminho escolhido em Portugal for a instituição de empresas municipais, há que garantir o seu bom funcionamento através de um adequado controlo de actividade. O presente documento discute esta temática apresentando ainda os resultados de um inquérito efectuado a nível nacional sobre as EM's, seu fundamento e sua viabilidade.

¹ Como exemplo de serviços deste género podem-se referir os de distribuição de água, saneamento de águas residuais e recolha de resíduos sólidos.

1.2 Objectivos do documento

O desenvolvimento desta investigação, encontra justificação devido a uma certa ausência de disciplina que se tem podido observar na criação e gestão de algumas EM's do nosso país. Trata-se de um estudo baseado na bibliografia existente, em pesquisas nas mais variadas fontes e em questionários respondidos por um conjunto de empresas municipais, representativas de alguns dos sectores de actividade presentes.

Tenta-se, com esta investigação, chegar a algum tipo de conclusões sobre a viabilidade das EM's e seu modelo de gestão, na prestação de serviços de infra-estruturas urbanas. Espera-se também que este trabalho possa servir como base para um aprofundamento do tema, contribuindo-se assim para uma gestão mais criteriosa, eficiente e rigorosa do erário público.

Tal como é referido adiante, a informação existente acerca destas empresas é escassa e bastante incompleta. Considerando que sem um bom conhecimento acerca do número destas empresas e seu sector de actividade não existiria suporte para o estudo, faz parte dos objectivos deste trabalho elaborar uma base de dados completa e actual com todas as EM's do país.

Com o questionário distribuído aos grupos de empresas seleccionados, pretende-se avaliar todas as questões já levantadas e também o grau de colaboração prestado pelas mesmas. A participação das empresas foi imprescindível para dar credibilidade ao estudo e dotá-lo de uma maior proximidade com a realidade. Pretende-se tratar estatisticamente a informação recolhida e fazer algumas considerações sobre estes dados.

1.3 Estrutura do documento

Neste primeiro capítulo do trabalho faz-se a introdução ao tema da dissertação e definem-se os objectivos propostos. No segundo capítulo, descreve-se o enquadramento teórico e legal do estudo, começando-se por definir a posição que as EM's ocupam nos serviços públicos locais e uma posterior análise aos pontos mais importantes do RJSEL. É também nesta secção que se explicita o panorama das EM's em Portugal e se procede ao agrupamento destas empresas em sectores de actividade (*clusters*). No terceiro capítulo do trabalho faz-se a análise dos questionários enviados e procuram-se indicadores que possam dar orientações quanto ao funcionamento destas empresas. O modelo de EM é ainda analisado neste capítulo por meio de uma matriz SWOT. A produtividade associada ao modelo de EM é avaliada no quarto capítulo recorrendo à teoria dos números índices. Por fim, no quinto capítulo, apresentam-se as conclusões da dissertação e prestam-se algumas recomendações decorrentes dos conhecimentos adquiridos no decurso do estudo.

Os anexos apresentam informação relevante que deve ser consultada sempre que necessário. De referir que o questionário enviado às empresas e sobre o qual incide grande parte do estudo, encontra-se nestes anexos (anexo 2) e deve ser consultado para um melhor entendimento do terceiro capítulo deste documento.

2º CAPÍTULO - CONTEXTO

2.1 A administração local

Observando macroscopicamente o sector público, pode dizer-se que a administração local representa uma subdivisão da administração pública ou Estado. Com efeito, a administração local abrange todos os órgãos administrativos cujo poder se refere aos interesses próprios da população de determinada parte do território nacional. Por outras palavras, “a administração local aparece como o elo de ligação do sector público com os cidadãos” (Maldonado, 2003).

Encontra-se estipulado na Constituição da República Portuguesa que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, podendo estas ser definidas como “pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes a agregados de residentes em certas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes” (Amaral, 1994).

É possível, então, considerarem-se como autarquias locais os municípios, as freguesias e as regiões administrativas (ainda por instituir). Existem em Portugal 308 municípios dos quais 278 no continente e 30 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. O País tem ainda 4259 freguesias (4050 no território continental e 209 nas ilhas). Adicionalmente, podem-se estabelecer ainda outras formas de organização autárquica, sendo elas as comunidades intermunicipais de fins gerais, as associações de municípios de fins específicos, as associações de freguesias, as grandes áreas metropolitanas, as comunidades urbanas, os serviços municipalizados e as empresas municipais e intermunicipais.



Figura 1 – A administração local

As autarquias locais têm pessoal, património e finanças próprios, competindo a sua gestão aos respectivos órgãos, razão pela qual a tutela do Estado sobre a gestão patrimonial e financeira dos municípios e das freguesias é meramente inspectiva e só pode ser exercida segundo as formas

previstas na lei. Deste modo, encontra-se salvaguardada a democraticidade e a autonomia do poder local.

Como consequência do processo de descentralização de atribuições e de competências levado a cabo pelo Estado, cabe às autarquias (principalmente aos municípios) a responsabilidade de prestação de um número bastante elevado de serviços públicos. Para que estes serviços sejam prestados convenientemente e o mais próximo possível dos cidadãos, é necessário que exista uma apropriada redistribuição de funções, para que estes sejam assegurados pela estrutura organizativa mais adequada.

Para atingir os objectivos exigidos de eficiência, equidade, e bem-estar dos cidadãos, as autarquias dispõem de várias modalidades de gestão dos serviços públicos locais. Podem ser as próprias autarquias a assegurar a gestão dos serviços (gestão pública directa), promoverem-se níveis de descentralização para outras entidades públicas (gestão pública indirecta) ou optar-se pela concessão de alguns serviços (gestão privada).

Apenas no modelo de gestão privada existe transferência de responsabilidade da prestação do serviço. Nos casos de gestão pública directa ou indirecta, essa responsabilidade continua a ser da autarquia, transmitindo-se unicamente, no caso da gestão indirecta, a efectiva gestão dos serviços.

Na procura da melhor forma de prestação dos serviços, os representantes autárquicos devem definir cuidadosamente quais são os que permitem satisfazer eficientemente as necessidades da população, face aos recursos disponíveis. “Frequentemente, verifica-se que a gestão efectuada directamente pela autarquia não se revela a mais eficaz, sendo necessário equacionar outras possibilidades, ou seja, optar por formas de gestão dos serviços públicos locais para além da gestão pública directa” (Maldonado, 2003).

2.2 Tipos de serviços públicos locais e de organização empresarial

O conceito de serviço público é mais complexo do que à partida possa parecer. Em primeiro lugar, o conceito apresenta um significado dual, isto é, refere-se simultaneamente ao organismo de produção do serviço e à missão de interesse geral que é seu objecto. As autoridades públicas devem favorecer ou permitir a realização de missões de interesse geral, impondo, para isso, obrigações específicas de serviço público aos organismos de produção destes serviços. Estas obrigações são impostas quer à escala nacional, quer à regional.

Estes serviços de interesse geral (SIG) representam actividades que podem ou não possuir interesse económico associado, sendo que, em qualquer dos casos, estarão sujeitos às obrigações específicas de serviço público. O facto de determinada actividade não possuir interesse económico associado, não implica obrigatoriamente que esta não tenha valor económico, significa sim, que esta não se coaduna com a recuperação de todos os custos. A enumeração das actividades (comerciais ou não) que representam SIG encontra-se estipulada por lei e são definidas pelas respectivas autoridades

públicas. Contudo, trata-se sempre de serviços fundamentais para os cidadãos e que constituem um elemento essencial do modelo europeu de sociedade.

Os SIG desempenham um papel importantíssimo na promoção da coesão social e territorial. Estes serviços devem funcionar com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões. Com efeito, todos os cidadãos devem ter acesso a SIG de qualidade e a preços comportáveis, ultrapassando-se assim os problemas da exclusão social e do isolamento.

O RJSEL classifica as actividades de responsabilidade autárquica delegáveis em EM's, como "serviços de interesse geral" e "serviços de promoção do desenvolvimento local e regional". Numa análise mais detalhada, consegue-se depreender que, de facto, ambas as classificações se referem a SIG. A razão da diferença de nomenclatura, encontra justificação no facto de as actividades que se inserem na primeira classificação possuírem interesse económico associado, enquanto as restantes não o apresentam (pelo menos directamente). Assim, podia-se falar de serviços de interesse económico geral (como a energia, os transportes, distribuição de água, etc.) e serviços de interesse não económico geral (educação, reabilitação urbana, etc.).

Quando se decide estudar os serviços públicos locais em maior pormenor, facilmente se percebe que se trata de uma circunscrição complexa, não só pela grande quantidade de regulamentação associada mas também por questões de teor social e político. É, por isto mesmo, importante clarificar que entidades integram este grupo de serviços.

As quatro modalidades de prestação de serviços públicos locais preponderantes em Portugal, encontram-se ilustradas na figura 2. A nível internacional a situação é semelhante, sendo que, por vezes, existem ainda outras formas de prestação de serviços, das quais se destacam as cooperativas. Em Portugal este modelo é também permitido, não obtendo, contudo, muitos adeptos até aos dias de hoje. As régies cooperativas ou cooperativas de interesse público são pessoas colectivas que, para a prestação de serviços, se associam com o Estado, outras pessoas colectivas de direito público ou outras cooperativas ou utentes dos bens e serviços produzidos. Correspondem, portanto, a organismos participados pelos municípios, entidades privadas, cooperantes e utentes que desenvolvem uma actividade de interesse local. Ainda sobre esta temática, no âmbito do abastecimento de água para consumo humano, veja-se IRAR (2006).



Figura 2 – Tipos de serviços públicos locais

Os serviços municipais correspondem a secções ou departamentos de uma determinada Câmara Municipal, sem qualquer tipo de autonomia relativamente a esta. A gestão e contabilidade dos serviços são de carácter semelhante à restante actividade administrativa da câmara e estão sujeitos aos mesmos formalismos e controlos. As suas contas não são autonomizadas relativamente às contas da autarquia. Este trata-se, de facto, de um caso de gestão directa pura, em que o executivo municipal assegura a gestão e o órgão deliberativo (Assembleia Municipal) efectua o controlo da actividade. Os investimentos são financiados pelo orçamento da Câmara Municipal e outros possíveis subsídios externos.

Os serviços municipalizados representam outra forma de intervir ao alcance das Câmaras Municipais, possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com uma contabilidade autónoma mas ainda sem personalidade jurídica (todos os contratos são outorgados pelo município). Deste modo, a prestação de serviços públicos de interesse local é explorada sob a forma industrial por conta e risco dos municípios. Os investimentos são financiados directamente pelo orçamento dos serviços municipalizados e o recurso a crédito fica sujeito ao limite máximo de endividamento municipal.

Os defensores da gestão de serviços públicos por EM's, consideram que os serviços municipais e municipalizados são obsoletos e não respondem eficientemente às solicitações. De facto, muitas vezes os autarcas são "obrigados" a constituir EM's para vencerem obstáculos meramente burocráticos ou restrições legais. Não parece, em boa verdade, que seja esta a razão mais válida para a criação de empresas, no entanto é o que acontece em muitos casos. O problema reside no pequeno raio de acção que os serviços municipais e municipalizados têm, consequência do regime jurídico em que se enquadram.

As empresas municipais podem ser detidas inteiramente pelos municípios (ou associações de municípios no caso das intermunicipais), podem ser em parte detidas pelos municípios e na parte remanescente por outros organismos públicos ou podem resultar de parcerias público-privadas (PPP). Estas parcerias são do tipo institucional, que implicam a cooperação entre os sectores público e privado numa entidade distinta. Quando se opta pela criação de uma empresa municipal, tenta-se proceder a uma desintegração vertical positiva do poder local, com vista a um maior grau de especialização. Pretende-se que o desenvolvimento de uma determinada actividade, com um modelo de gestão empresarial, consiga ganhos de qualidade e se obtenha racionalidade acrescentada.

Estas entidades, que devem explorar actividades que prossigam fins de interesse público e deter um objecto que se contenha no âmbito das atribuições autárquicas, gozam de personalidade e capacidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. No caso das EM's, mais uma vez o recurso a crédito fica sujeito ao limite máximo de endividamento municipal.

As empresas concessionárias dos serviços públicos locais, englobam-se nas PPP do tipo puramente contratual, em que as parcerias assentam em relações puramente contratuais a prazo. Esta modalidade de gestão também tem tido alguns adeptos ao longo dos anos (essencialmente nos sectores do ambiente e dos transportes), sendo que existem vários aspectos acerca deste modelo que merecem reflexão. Com efeito, com esta modalidade de prestação de serviços, tentam-se atingir

graus de excelência na gestão das actividades económicas, com preocupações orçamentais e de rentabilidade reforçadas, aspectos em que o sector privado se tem demonstrado eficiente. No entanto, há que ter sempre em mente que estes serviços representam um bem essencial, com outras preocupações para além das económicas (ainda mais nos serviços de promoção do desenvolvimento local e regional). Para tentar compatibilizar estes dois campos antagónicos, a perspectiva de promover sinergias entre o público e privado parece ganhar forma, onde, por exemplo por intermédio de PPP do tipo institucionalizado, cada sector se poderia concentrar naquilo que melhor faz.

Para além dos sectores do ambiente e dos transportes já referidos, que têm valor económico latente, também outros âmbitos de natureza municipal podem ser alvo de parcerias deste género (de qualquer dos tipos). Todavia, a maioria dos municípios ainda não se encontra tecnicamente preparada para a complexidade de muitos aspectos das PPP.

O sector empresarial local é constituído por empresas participadas pelos municípios directa ou indirectamente, sendo que, por possuírem esta classificação devem atender a algumas recomendações²:

- “A decisão de criação de empresas municipais, bem como a decisão de tomada de uma participação que confira influência dominante, deve ser precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projecto, na óptica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade económica das unidades;
- A escolha de parceiros privados deve ser feita, em regra, mediante procedimento concursal, assegurando a transparência, a igualdade de oportunidades, a concorrência e a imparcialidade;
- Os compromissos com reflexos nos exercícios seguintes, assumidos pelos Municípios face às empresas municipais, deverão ser inscritos nos respectivos documentos previsionais e registados nas adequadas contas de controlo orçamental;
- Os documentos de prestação de contas das empresas municipais devem ser remetidos ao Tribunal de Contas até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, salvo dispensa.”

Existe muita confusão no que toca à noção de sector empresarial local. Efectivamente, com a entrada em vigor do RJSEL muitas das participações dos municípios no capital social de algumas empresas, passaram a representar uma situação ilegal. A dificuldade começa no próprio conceito de empresa municipal, problema este que é tratado no ponto seguinte do trabalho, destinada à análise do RJSEL. Se um município obtém uma participação maioritária numa determinada empresa (seja, por exemplo, uma sociedade por quotas) ou se a participação, apesar de minoritária, é revestida de influência dominante municipal, então esta empresa estaria obrigatoriamente abrangida pelo RJSEL. No entanto, se esta decisão for independente de deliberação da Assembleia Municipal, então esta empresa não pode ser considerada como municipal, nem pode beneficiar de qualquer vantagem que

² TC – Secção Regional dos Açores: *Auditoria às Participações Sociais das Autarquias Locais*.

esse estatuto lhe possa conferir (desenvolvimento de actividades no âmbito de atribuições municipais, por exemplo). Ignorando para já as implicações legais, este pormenor acarreta imediatamente dificuldades associadas a um dos objectivos do estudo, designadamente a definição de uma base de dados com todas as empresas municipais do país. Sendo já particularmente difícil saber quais são as participações dos municípios no capital das empresas, a complexidade de obtenção da informação aumenta quando se adiciona a restrição associada ao conceito de empresa municipal. Por outras palavras, existem empresas que mesmo participadas directamente (uma participação indirecta também poderá estar sujeita ao RJSEL) pelos municípios, não podem ser automaticamente consideradas como municipais (Gonçalves, 2007).

2.3 Análise ao regime jurídico do sector empresarial local

No quadro legal, foi só a partir de 1998, com a entrada em vigor da Lei das Empresas Municipais Intermunicipais e Regionais (Lei n.º 58/98), que se tornou possível para os municípios a criação de empresas para a prossecução dos mais diversos fins. Este diploma previa a constituição de EM's segundo três modalidades distintas, a saber: as empresas públicas, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detinham a totalidade do capital; as empresas de capitais públicos, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detinham participação no capital em associação com outras entidades públicas; e as empresas de capitais maioritariamente públicos, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detinham a maioria do capital em associação com outras entidades privadas. Talvez pelo carácter pioneiro da lei em causa, o facto é que esta apresentava bastantes falhas e limitações, razão pela qual se tornou imperativa a sua revisão e uma nova abordagem. Para um maior detalhe acerca desta lei consulte-se Amorim (2000).

A nova Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, (entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2007) aprova o regime jurídico do sector empresarial local (RJSEL) e revoga a Lei n.º 58/98. Esta legislação veio permitir a constituição de empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas segundo o formato de sociedades comerciais (EM, EIM e EMT) ou de entidades empresariais locais (EEM, EEIM e EEMT), sendo que a denominação das empresas é obrigatoriamente acompanhada da indicação da sua natureza. De forma sintetizada, o presente diploma estipula antes de mais que não poderão ser criadas empresas de intuito predominantemente mercantil ou que desenvolvam actividades de natureza exclusivamente administrativa. O objecto social destas entidades enquadrar-se-á obrigatoriamente numa das seguintes três dimensões;

- Exploração de serviços de interesse geral (SIG);
- Promoção do desenvolvimento local e regional;
- Gestão de concessões.

Com a nova regulamentação, o conceito de empresa municipal sofreu alterações importantes que interessa referir. Segundo Gonçalves (2007) uma empresa não se pode considerar municipal apenas

por um determinado município obter uma participação nessa empresa que lhe confere influência dominante (ou por estes deterem, por alguma razão, direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou fiscalização). A “criação” de uma EM tem de ser decidida pela Assembleia Municipal, em face de um projecto de estatutos que evidencie a influência municipal.

As empresas gestoras de SIG, devem formular os seus objectivos no sentido de desenvolverem actividade sem discriminação das zonas rurais e do interior, na óptica do princípio da igualdade material e assegurando sempre o cumprimento das exigências de prestação de serviços de carácter universal. É também exigida a garantia do fornecimento de serviços que exijam avultados investimentos na criação de infra-estruturas, zelando pela sua gestão eficaz e cumprindo obrigações específicas relativas à segurança, à continuidade, à qualidade dos serviços e à protecção do ambiente.

Por seu lado, as empresas de actividades de promoção do desenvolvimento local e regional, devem assegurar a renovação e a reabilitação urbanas, gerir e promover a construção de imóveis de habitação social e desenvolver serviços de qualificação e formação profissional. O desenvolvimento das valências locais e regionais, bem como a promoção e gestão de equipamentos colectivos e prestação de serviços sociais, fazem também parte das atribuições destas empresas.

Uma outra disposição deste diploma revestida da maior importância, é aquela que determina que as entidades do sector empresarial local que prossigam actividades no âmbito de sectores regulados ficam sujeitas aos poderes de regulação da respectiva entidade reguladora. Para uma melhor percepção das linhas orientadoras desta lei, aconselha-se uma leitura do seu texto integral (disponível em Diário da República, 1.ª Série. N.º 249 de 29 de Dezembro de 2006).

2.3.1 Finalidade das EM's

O RJSEL aparece para responder às necessidades e pretensões dos municípios que, quer pela instituição de empresas, quer pela aquisição de participações em empresas já existentes, aspiram essencialmente a um de três objectivos, designadamente a empresarialização dos serviços, a instituição de parcerias ou o desenvolvimento de uma iniciativa económica. Existem, no entanto, casos de sobreposição de objectivos.

A empresarialização relaciona-se com a tentativa de conferir à administração pública uma maior racionalidade e cultura de tipo empresarial. Esta tendência, associada ao movimento conhecido como Nova Gestão Pública, tenta focar a atenção nos resultados produzidos (na eficiência e eficácia) e na avaliação do desempenho. De facto, este objectivo prossegue o muito nobre modelo de separação entre política e administração, pelo menos teoricamente, a realidade é, no entanto, outra. Por outro lado, com a criação de uma empresa que actua, em regra, segundo o direito privado, gera-se uma maior flexibilidade, por exemplo, no que toca à contratação de pessoal, onde esta pode recrutar segundo o regime geral do contrato individual de trabalho e dotar-se de um quadro de pessoal próprio. Percebe-se contudo, que para o objectivo da empresarialização ser atingido, é necessário

impor algum distanciamento entre as EM's e as Câmaras Municipais. Finalmente, o município não pode criar empresas para o desenvolvimento de actividades não empresariáveis³.

As já referidas PPP do tipo institucional, são soluções que habitualmente detêm alguns adeptos do lado das autarquias. As EM's, designadamente as que assumem o formato de sociedade (situação prevista no RJSEL) revelam-se como instrumentos ideais para associar pessoas interessadas em desenvolver uma certa actividade em comum (quer sejam do sector público como outros municípios, quer do sector privado). Com soluções deste género, pretendem-se conseguir efeitos de economias de escala, de obtenção de *know-how*, de financiamento para infra-estruturas públicas, etc. Neste cenário, a criação de empresas "mistas" poderá trazer novos problemas de conflitos de interesses e objectivos entre o público e o privado.

O desenvolvimento de uma iniciativa económica por intermédio de uma EM, contempla a hipótese de o município participar no mercado. Não se trata, portanto, de meras incumbências ou obrigações públicas, tais como a gestão de serviços públicos económicos ou outras tarefas de responsabilidade pública do município (em que se poderá apenas falar da empresarialização como finalidade), trata-se sim, em princípio, de uma iniciativa com vista à obtenção de um proveito ou lucro. Esta finalidade enfrenta grandes restrições do ponto de vista legal (até do próprio RJSEL que, como foi dito, não permite a criação de empresas de intuito predominantemente mercantil), sendo que a iniciativa económica municipal poderá fazer sentido num de três cenários possíveis (Gonçalves, 2007):

1. "Casos em que a iniciativa municipal se desenvolve com base numa autorização legal explícita para o exercício de uma específica actividade económica em regime de mercado: por exemplo, gestão de mercados, construção e gestão de centros produtores de energia e gestão de equipamentos termais – artigos 16.º, alínea e), 17.º, n.º 3, e 22.º, alínea i), da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro;
2. Casos em que a iniciativa municipal se desenvolve com base numa formulação legal genérica, mas que abrange, claramente, a actividade económica a exercer: exploração de piscinas e de parques aquáticos, que se pode subsumir no conceito "equipamentos para a prática recreativa de interesse municipal" – artigo 21.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 159/99;
3. Casos em que a iniciativa municipal visa actividades que a lei não contempla, em termos explícitos ou pelo menos de forma clara: comercialização de electricidade, prestação de serviços de cartografia, fabrico e comercialização de produtos lácteos, etc."

Para que determinado município possa, efectivamente, desenvolver uma iniciativa económica que se insira no terceiro cenário (actividades não contempladas, directa ou inequivocamente na lei), exige-se a verificação de dois importantes pressupostos:

- Integração da actividade nas atribuições municipais (enunciadas também na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro⁴);

³ Entendem-se como empresariáveis actividades de oferta de bens e serviços, com carácter económico.

- Prossecução de um interesse público (surge aqui, imediatamente, a exclusão da intervenção municipal exclusivamente orientada para o objectivo da realização de lucro).

2.3.2 Tipos de EM's

Como foi referido, segundo o RJSEL os municípios podem criar EM's segundo dois tipos ou formatos fundamentais, a saber: sociedades constituídas nos termos da lei comercial e entidades empresariais (artigo 3.º, n.º 1 e 2 do RJSEL). Trata-se, então, de administração indirecta em forma de direito privado (empresas societárias) ou de administração indirecta em forma de direito público (entidades empresariais). O que distingue essencialmente estes dois formatos é o facto de as entidades empresariais não poderem ter participação de entidades privadas (artigo 37.º, n.º 1).

Tendo em conta a participação no capital das EM's, estas poderão, então, classificar-se como empresas unipessoais ou empresas pluripessoais, ou seja, podem ser participadas apenas pelo município que as institui ou por esse município com outras entidades públicas ou privadas (obviamente, no caso das entidades empresariais, as empresas pluripessoais serão apenas participadas por entidades públicas).

As empresas societárias constituídas nos termos da lei comercial podem ser sociedades anónimas ou por quotas. Apesar de, em regra, existir um número mínimo de entidades participantes numa sociedade (duas para a sociedade por quotas e cinco para a sociedade anónima), o regime jurídico em causa permite que, para as EM's, este mínimo se resuma a uma entidade. As sociedades unipessoais anónimas ou por quotas, podem ser transformadas em plurais, desde que exista a autorização da Assembleia Municipal e que exista um procedimento administrativo prévio de selecção do sócio. Resta referir que as empresas municipais em forma de sociedade regem-se primordialmente pelo RJSEL e pelos respectivos estatutos, sendo que lhes é aplicado subsidiariamente o regime do sector empresarial do Estado (RJSEE) e as normas relativas às sociedades comerciais de regime comum (artigo 6.º do RJSEL).

2.3.3 A decisão municipal

A criação de uma EM (ou a aquisição de uma participação que conceda influência dominante numa empresa já constituída) é um processo bastante complexo que pode ser dividido genericamente em três fases:

1. Decisão de criação de uma EM;
2. Decisão acerca da inclusão ou não de um parceiro privado e sua selecção;
3. Efectiva criação ou constituição da empresa.

4 Estas atribuições encontram-se enumeradas adiante, no subcapítulo 2.5 denominado "Clusterização – definição dos diferentes âmbitos de actuação destas empresas".

A decisão de criação de uma EM constitui simplesmente uma medida de carácter organizativo, isto é, representa a preferência de um modelo de gestão sobre outro qualquer. Isto não quer dizer que cada município é completamente livre de fazer o que entender. Existem, como vimos, limites e restrições de vária ordem, divididos entre a lei que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (última versão Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro) e o próprio RJSEL.

Cumpridos os pressupostos já enunciados (prosecução de um interesse público, através do desenvolvimento de uma actividade empresariável), o município pode decidir-se pela criação de uma EM. No entanto, ainda nesta fase, o RJSEL determina que devem ser efectuados estudos técnicos onde fiquem verdadeiramente evidenciadas as vantagens da criação da empresa, em comparação com as formas de gestão directa à disposição do município.⁵ Daqui decorre que, só depois de estar absolutamente comprovado que a melhor opção será a criação da EM, é que existe uma decisão por parte do município acerca da instituição da empresa, essa sim ainda subjectiva. Por outras palavras, segundo a lei, uma EM só poderá ser criada se estiver demonstrada a sua clara vantagem em relação às restantes opções, sendo que, ainda assim, a decisão poderá recair na opção da gestão directa. Posto isto, importa mais uma vez referir que é a Assembleia Municipal o órgão competente para tomar a decisão de criação de EM's (actuando sobre proposta da Câmara Municipal).

Estando ultrapassada a fase da decisão municipal acerca da criação da EM, e no que toca à opção quanto à instituição, ou não, de uma PPP, o município tem total liberdade de escolha. Existem, contudo, normas a respeitar no que toca à contratação e escolha do parceiro privado (artigo 12.º), e as PPP a desenvolver por estas entidades devem respeitar o regime jurídico das PPP desenvolvidas pela administração central, com as devidas adaptações (artigo 14.º). De referir que se o município pretende, pelo menos, dotar dessa possibilidade a EM, deve constituir a empresa no formato societário. Por oposição, se determinado município decidir vedar essa possibilidade à EM, poderá fazê-lo escolhendo o formato de entidade empresarial para a EM em causa.

Depois de submetida a proposta de criação da empresa à Assembleia Municipal (os estudos técnicos e os projectos de estatutos devem acompanhar esta proposta), esta terá que aprová-la para que, de facto, a empresa possa ser considerada como EM. O RJSEL exige que, posteriormente, seja estabelecida uma relação contratual entre as entidades participantes e a empresa (artigo 20.º, n.º 2, e 23.º, n.º 2).

2.3.4 Limites do objecto social das EM's

Como de certa maneira já foi possível depreender, o RJSEL, ao contrário do que acontecia com a legislação anterior, ocupa-se de forma bastante minuciosa com o objecto social ou estatutário destas

⁵ Os estudos técnicos devem demonstrar a racionalidade acrescentada pelo formato empresarial, identificar os ganhos de qualidade e explicitar a viabilidade económico-financeira, tendo em conta os benefícios e vantagens resultantes de direitos especiais ou exclusivos que lhe sejam concedidos.

empresas. Quanto a esta matéria já se referiram as proibições no que toca ao desenvolvimento de actividades não empresariáveis, fora do escopo municipal, de natureza exclusivamente administrativa ou com vista unicamente ao lucro.⁶

É o RJSEL que estabelece o objecto social das EM's, isto é, a concreta actividade que as empresas poderão desenvolver, ficando a cargo dos municípios a definição de orientações estratégicas que indiquem os objectivos que as empresas devem prosseguir.

Um outro aspecto que parece ficar indirectamente estabelecido pela actual regulamentação, é a proibição da actuação das EM's "extra muros" (Gonçalves, 2007), isto é, fora do território municipal, ou intermunicipal para as EIM's. As empresas devem, em regra, respeitar a jurisdição dos municípios que as detêm, podendo eventualmente haver excepções em situações especiais.

Não se encontra vedada pelo RJSEL a possibilidade das empresas acumularem diferentes objectos sociais (por exemplo, a gestão de serviços de interesse geral e de promoção do desenvolvimento local). Nesse caso, para além da necessidade de se cumprirem os requisitos associados a cada um dos objectos da empresa, deve distinguir-se a regulação contratual da gestão de cada um dos serviços, ainda que tal não seja obrigatório por lei.

O regime jurídico que aqui se examina de forma expedita, impõe claramente uma grande quantidade de limites à actuação destas empresas. Percebe-se que estes limites são de certa forma necessários, pois sabe-se que a legislação é dos principais instrumentos de que os poderes públicos dispõem para regular a actuação das EM's. No entanto, ainda que necessário, este espartilho às empresas pode ter também o seu lado negativo, não permitindo o acesso a nichos de mercado emergentes que são, assim, desaproveitados. Sabe-se que em Portugal, e de certa forma um pouco por toda a Europa, a iniciativa económica pública com vista ao lucro raramente é vista com bons olhos. No entanto, existem à escala global casos de sucesso em que se utilizam EM's com objectivo lucrativo. Veja-se o caso dos EUA, onde para além das empresas constituídas essencialmente para benefício dos munícipes⁷, em que se tentam igualar os custos aos proveitos (filosofia do RJSEL), existem outras com vista ao lucro⁸. Neste país, entre as empresas com vista ao lucro contam-se *liquor stores* (venda de bebidas alcoólicas), *retail operations* (lojas de retalho), *leases* (arrendamentos), etc. Estas empresas competem frequentemente com as congéneres do sector privado e se não cumprirem com a sua obrigação (a de obter lucro) devem ser extintas. Como é evidente, estas situações não fazem sentido à luz da nossa legislação, deixando espaço, contudo, para uma discussão interessante acerca das virtualidades de uma e outra abordagem.

⁶ Quanto às obrigações, referiu-se que as EM's devem explorar actividades de interesse geral, de promoção do desenvolvimento local e regional e de gestão de concessões.

⁷ *Necessary Enterprises e Quality of Life Enterprises*

⁸ *Enterprises for Profit*

2.3.5 Gestão, fiscalização e extinção das empresas

O estatuto do gestor local está definido no RJSEL, artigo 47.º e é absolutamente claro:

1 – É proibido o exercício simultâneo de funções nas câmaras municipais e de funções remuneradas, a qualquer título, nas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas.

2 – É igualmente proibido o exercício simultâneo de mandato em Assembleia Municipal e de funções executivas nas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas detidas ou participadas pelo município no qual foi eleito.

3 – As remunerações dos membros dos órgãos de administração das empresas a que se refere o n.º 1, quando de âmbito municipal, são limitadas ao índice remuneratório do presidente da câmara respectiva e, quando de âmbito intermunicipal ou metropolitano, ao índice remuneratório dos presidentes das Câmaras de Lisboa e do Porto.

4 – O Estatuto do Gestor Público é subsidiariamente aplicável aos titulares dos órgãos de gestão das empresas integrantes do sector empresarial local.

Desta maneira tenta-se evitar a criação de EM's com vista a proporcionar mais uma regalia para os autarcas. O acesso a cargos de administração nas EM's não se encontra desta forma vedado aos membros das câmaras municipais (presidente e vereadores), não poderão é ser cargos remunerados. Por outro lado, não permitindo a representantes da Assembleia Municipal o exercício de funções executivas em EM's, existe uma clara separação do poder deliberativo e de controlo, do poder executivo de gestão. Como é evidente, as disposições acima expostas aplicam-se mesmo no caso dos administradores eleitos por proposta do sócio privado (situação possível numa empresa mista).

Para o caso das empresas em formato societário, a designação dos gestores deve ser feita por nomeação pela Câmara Municipal (no caso das empresas unipessoais) ou eleição pelo órgão da EM que agrega a colectividade dos sócios (no caso das empresas pluripessoais). Para o caso das entidades empresariais, o modo de designação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização é o que estiver estipulado nos respectivos estatutos. Em qualquer dos casos, o Estatuto do Gestor Público (EGP) impõe, entre outras coisas, que os gestores devem ser “escolhidos de entre pessoas com comprovada idoneidade, capacidade e experiência de gestão, bem como sentido de interesse público”. Os municípios devem, portanto, definir com rigor critérios de recrutamento e selecção dos gestores das EM's.

Também no RJSEL, o legislador não ficou indiferente à cultura do *New Public Management* (Nova Gestão Pública), onde se apela à necessidade de implementação de objectivos e metas para as entidades do sector público e da avaliação do desempenho dos agentes responsáveis. Segundo este diploma (artigo 16.º), deve ser celebrado um contrato de gestão entre o titular accionista e os gestores das EM's, devendo servir de orientação e referenciação sucessiva para estes. Este contrato deve ir no sentido das orientações estratégicas do município e o seu não cumprimento deve resultar na demissão do cargo de gestão (Gonçalves, 2007). A avaliação do desempenho das EM's é uma

responsabilidade primordial da Câmara Municipal, para o caso das entidades empresariais e das empresas societárias unipessoais; para o caso das empresas societárias pluripessoais, a avaliação deve ser feita pela Assembleia Municipal sob proposta da Câmara Municipal.

Já se referiu de passagem que o RJSEL, através do artigo 45.º, remete o estatuto do pessoal para o regime geral do contrato individual de trabalho. Contudo, como é referido no artigo seguinte, a empresa também pode ter ao seu serviço pessoal com vínculo ao regime da função pública (no caso do pessoal que transite dos serviços municipalizados, este pode optar pela integração no quadro da empresa ou do município).

Quanto ao equilíbrio financeiro, o artigo 31.º do RJSEL afirma que as empresas devem apresentar resultados anuais equilibrados. Neste sentido, e tendo em conta a restante regulamentação relevante (como a Lei das Finanças Locais), sabe-se que as EM's que prossigam actividades com interesse económico associado, têm a responsabilidade de não dar prejuízo e devem praticar tarifas que lhes permitam cobrir os custos, isto é, devem procurar o *break even*. Por outro lado, as EM's que prossigam actividades sem interesse económico associado (neste caso, lembre-se, actividades económicas sem capacidade para a sua auto-sustentabilidade) devem "lutar" para atingir o *break even*, devendo também para isso, ser contratualizado com o accionista (em geral, Câmara Municipal) o regime de compensações financeiras pela prática de tarifas inferiores ao preço de mercado (inferiores ao custo).

A Assembleia Municipal tem a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a actividade das EM's, bem como das actividades e influência que a própria Câmara Municipal tem nas mesmas. No entanto, sem meios operacionais no terreno, este órgão pouco mais faz do que aprovar os documentos que as empresas são obrigadas a facultar (consultar artigo 27.º do RJSEL). O mais relevante mecanismo de fiscalização acaba por ser o que é imposto pelo artigo 28.º do diploma em análise, que obriga ao fornecimento a órgão executivo municipal, de relatórios semestrais elaborados por um revisor ou sociedade de revisores oficiais de contas (figura de fiscal único).

Explicitamente no campo da fiscalização financeira, aparece a actuação da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). Este organismo engloba no seu raio de acção as entidades em que os municípios participam, destinando-se a averiguar a sua legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão. O Tribunal de Contas (TC) tem uma actuação importantíssima no controlo de actividade das EM's através das suas regulares auditorias aos municípios, podendo inclusive existir situações pontuais onde este organismo tenha competências de fiscalização prévia que abranjam as EM's. Resta referir que para além dos reguladores sectoriais, as EM's sujeitam-se também à Autoridade da Concorrência.

Como ficou bem evidente com a análise até aqui efectuada, sempre que se pretenda promover numa EM qualquer acção que coloque a empresa numa situação real diferente daquela que foi retratada no projecto de estatutos aprovado, a Assembleia Municipal deve ser chamada a intervir.

As EM's podem ser extintas sem ser necessário o recurso a grandes processos burocráticos. O RJSEL apenas se alonga mais para o caso de extinção das entidades empresariais (artigo 44.º). Neste artigo refere-se que estas entidades devem ser extintas ao verificar-se a inviabilidade económica ou falta de sustentabilidade. Este deve também ser o procedimento a tomar no caso do património da entidade empresarial se revelar insuficiente para o cumprimento das obrigações assumidas pelos órgão de gestão, passando a ser o município o responsável por essas obrigações. No caso de existir um défice em determinada EM, há que explicitar se este se deve à falta de viabilidade económica da empresa (que deve resultar na extinção da EM), à estratégia de financiamento de preços e/ou serviços assumida pelo município (situação que deve ser contratualizada) ou à gestão imprudente ou incompetente (que deve resultar na demissão dos gestores e na sua eventual responsabilização).

Por fim, e em jeito de resumo, pode dizer-se do RJSEL que mais do que simplesmente dirigido às EM's, esta lei destina-se principalmente aos municípios, senão veja-se:

Neste regime encontram-se “as disposições legais que proíbem a criação de empresas para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil (artigo 5.º, n.º 1), que regulam o procedimento administrativo de criação das empresas (artigo 8.º), que impõem a regra de selecção concursada dos parceiros privados das empresas (artigo 12.º n.º 2), que disciplinam o exercício da função accionista e a definição de orientações estratégicas (artigos 15.º e 16.º), que prescrevem o regime da consolidação financeira (artigo 31.º e segs.) ou que regulam a alienação do capital social (artigo 43.º).” (Gonçalves, 2007).

2.4 “Estado da arte” em Portugal – levantamento do número de empresas municipais e intermunicipais

Segundo o que está definido no RJSEL (artigo 8ª), o *site* da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL) deve disponibilizar uma listagem, permanentemente actualizada, de todas as empresas municipais e intermunicipais do país. Existe efectivamente nesse sítio electrónico, uma base de dados com várias destas empresas distribuídas pelos respectivos municípios, contudo, no decorrer do trabalho de investigação, encontraram-se diversas lacunas nessa lista.

Como é evidente, sendo de uma importância crucial para este trabalho a identificação de todo o universo de empresas municipais e intermunicipais, tornou-se necessário proceder à elaboração de uma nova base de dados. Esta base de dados foi construída cruzando a informação disponível na já referida listagem da DGAL, com as referências do Registo Nacional de Pessoas Colectivas (RNPC) que disponibiliza uma base de dados *online* com todas as empresas do país, complementando-se ainda esta investigação com a visita de todos os 308 *sites* de todos os municípios portugueses e outras pesquisas na *Internet*. Toda esta informação foi tratada com cuidado e confirmada com diversas fontes, pois todas elas contêm algumas limitações. Feito este trabalho, é preciso salientar

que para além de diversas omissões, a lista da DGAL apresenta muitos outros erros tais como referência a empresas já extintas, empresas não municipais ou intermunicipais e ainda empresas municipais associadas aos municípios errados. Tendo em conta o que já foi dito acerca das responsabilidades (por imposição legal) deste organismo do estado, é obviamente lamentável verificar esta falta de cuidado. Contudo, este facto traduz nada menos do que a total incapacidade deste organismo em controlar a actividade das empresas municipais. Por conseguinte, deduz-se que o Estado não possui nenhuma maneira expedita de saber quantas EM's existem e, muito menos, qual é a sua *performance*.

Apesar de todas estas dificuldades, considera-se que a base de dados elaborada é crível e será, porventura, a mais completa actualmente existente no país, pelo menos tendo em conta aquilo que é disponibilizado publicamente. Salienta-se que a informação recolhida é válida à data de 1 de Abril de 2008 e é nela que assenta grande parte das considerações efectuadas ao longo do estudo.

Por fim, sabe-se agora que existem em Portugal 235 EM's distribuídas por 129 municípios. Apresenta-se de seguida o quadro 1 onde se sintetizam as informações que se podem directamente retirar da lista elaborada:

Quadro 1 – Informação relevante sobre as EM's em Portugal

EM's (n.º)	Municípios com EM's (n.º)	Município com maior n.º de EM's	Média de EM's por município (n.º)	Média de EM's por município com EM's (n.º)
235	129	Lisboa e Cascais (8)	0,76	1,82

Tal como foi referido no subtítulo *Tipos de Serviços Públicos Locais e de Organização Empresarial*, a fronteira entre as EM's e outras empresas participadas pelos municípios ou por outras EM's, é pouco nítida (não propriamente no quadro legal, mas na prática). Tendo em conta o que é referido nos artigos 8º e 36º do RJSEL⁹, seriam de excluir da base de dados todas as empresas que não possuíssem as expressões EM, EIM, EMT, EEM, EEIM ou EEMT. No entanto, com o decorrer da pesquisa muitas dúvidas surgiram no que concerne à natureza jurídica de algumas empresas participadas pelas autarquias. Quando contactadas, a maior parte destas empresas afirmou-se como sendo de direito privado e que, portanto, não eram EM's. Porém, de acordo com o que vimos na análise feita ao RJSEL, este facto não as exclui de serem classificadas como municipais. Deste lote de entidades, excepção seja feita às empresas AMBIFARO S.A., ANIMA CULTURA LDA e PONTA DELGADA SOCIAL LDA, que afirmaram ter estatuto de EM's (obviamente, terão de proceder à alteração da denominação). Todas as outras empresas presentes na lista apresentam na sua denominação alguma das expressões atrás indicadas. Esta base de dados pode ser consultada no

⁹ “Artigo 8º Criação; n.º 6 — A denominação das empresas é acompanhada da indicação da sua natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana (EM, EIM, EMT).”

“Artigo 36º Denominação; A denominação das entidades empresariais locais deve integrar a indicação da sua natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana (EEM, EEIM, EEMT).”

Anexo 1, e para além da denominação das empresas e município a que pertencem, possui também a Classificação de Actividades Económicas (CAE), a data de criação das empresas e o tipo de empresa em questão (sector de actividade).

Um aspecto interessante de avaliar é o da evolução do número de EM's ao longo do tempo em Portugal. Existem 11 empresas, actualmente municipais, que foram criadas anteriormente à entrada em vigor da Lei n.º 58/98:

- 1971 – EPUL (Lisboa);
- 1990 – TRATOLIXO (Cascais);
- 1994 – EMEL (Lisboa) e FOZCOAINVEST (Vila Nova de Foz Côa);
- 1995 – GEBALIS (Lisboa) e LEMO (Cascais);
- 1996 – ESPOSENDE 2000 (Esposende), AMBIFARO (Faro), EMARLIS (Lisboa) e INFRAQUINTA (Loulé);
- 1997 – GESLOURES (Loures).

Como se pode observar, o processo de criação de empresas de carácter semelhante às que são tratadas neste estudo, iniciou-se antes de estas poderem efectivamente, nos termos da Lei, desenvolver actividade como EM.

Depois da aprovação da Lei n.º 58/98, assistiu-se a uma “explosão” do número de empresas participadas e, de certa forma, controladas pelas autarquias. Se é certo que existiam 11 empresas “de âmbito municipal” antes da entrada em vigor da primeira lei, o facto é que quando o RJSEL entrou em vigor já existiam 209 entidades deste género. Esta evolução pode ser melhor observada na figura 3 seguinte:

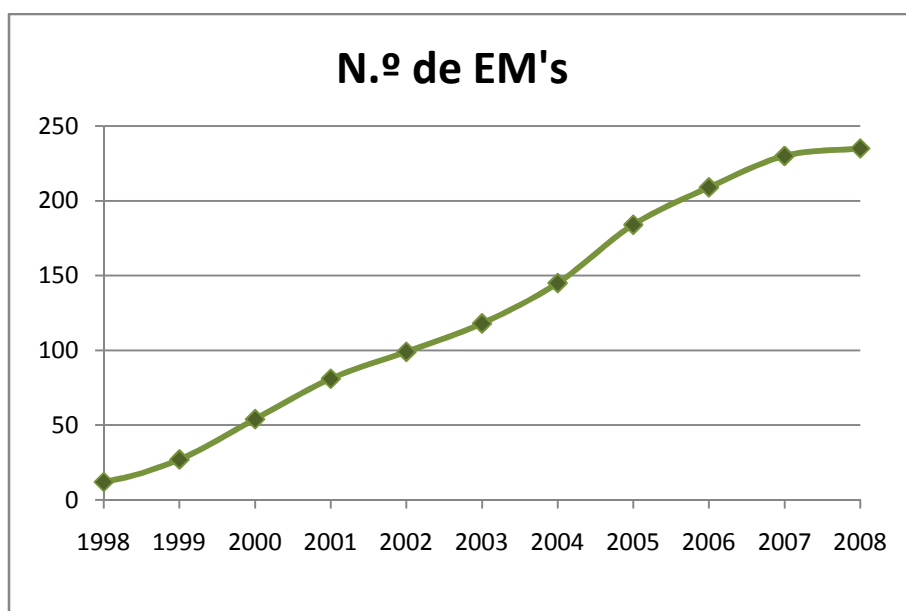


Figura 3 – Evolução do número de EM's desde 1998 em Portugal

Como se pode observar, a quantidade de EM's em Portugal parece manter a tendência de aumentar cada vez mais, verificando-se que ainda não se atingiu uma fase de estabilização do número de empresas. A aparente redução da taxa de variação na ponta final do gráfico, deve-se ao facto da base de dados elaborada conter dados referentes apenas até ao dia 1 de Abril de 2008, sendo provável que sejam criadas outras empresas ainda no decorrer do ano.

Um relatório de auditoria do Tribunal de Contas¹⁰ refere que, em 2003, 107 empresas municipais lhe prestaram contas. Segundo as informações constantes na base de dados elaborada, sabe-se que no final de 2003 existiam 118 empresas (que ainda operam actualmente), sendo que no decorrer desse ano foram criadas 19 destas empresas. É absolutamente plausível que destas 19 empresas criadas apenas 8 tenham iniciado efectivamente actividade (possivelmente as criadas no princípio do ano), o que estará de acordo com a informação recolhida. De qualquer forma, estas informações transmitem algum grau de confiança aos dados recolhidos.

Se se quiser analisar a criação discretizada de EM's ao longo dos anos desde 1998, constata-se que este número não se tem mantido uniforme. De facto, como facilmente se observa na figura 4 seguinte, têm existido oscilações importantes de ano para ano.

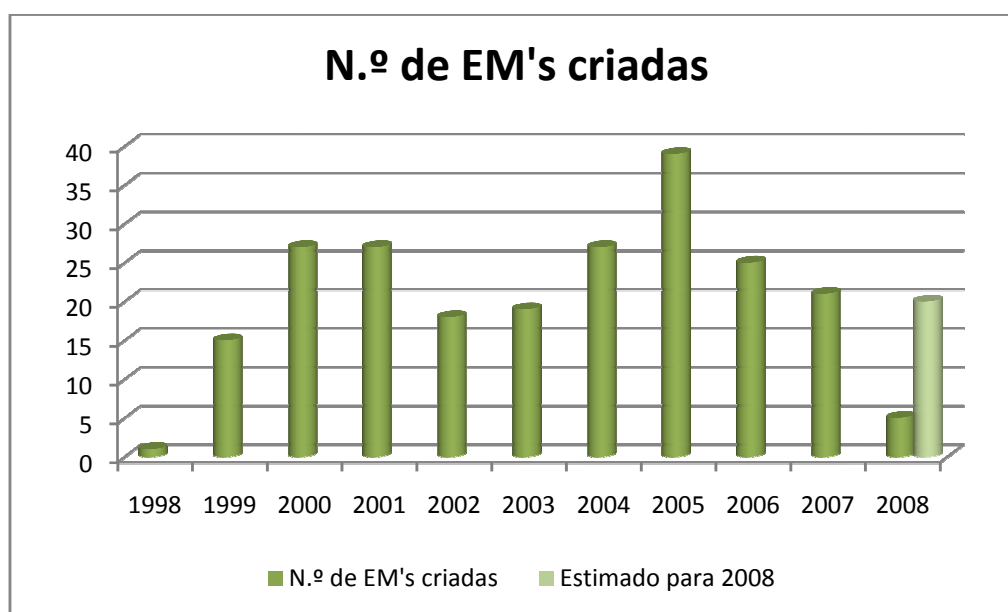


Figura 4 – Criação de EM's desde 1998 em Portugal

Como já foi referido, a base de dados não possui qualquer empresa criada depois do dia 1 de Abril de 2008. Por motivos de leitura do gráfico, estimou-se o número de EM's multiplicando-se o número de empresas criadas até Abril por 4 (em 3 meses foram criadas 5 empresas, se o ritmo se mantivesse, ao fim de 12 meses seriam 20 empresas).

¹⁰ TC: Auditoria Temática aos Vencimentos e Remunerações Acessórias dos Titulares do Órgão de Gestão das Empresas Municipais 2003-2004.

Depois da entrada em vigor da Lei 58/98, assistiu-se à progressiva criação destas entidades, primeiro de uma forma mais tímida com as autarquias a familiarizarem-se ao inovador diploma, e depois de uma forma mais intensiva com o apogeu em 2000. Os anos de 2001 e 2005 foram de eleições autárquicas e marcam pontos bruscos de viragem neste gráfico. Com efeito, no ano que se segue ao das eleições há uma diminuição substancial no número de EM's criadas (aproximadamente uma dezena). No entanto, enquanto a partir de 2002 o número de empresas criadas foi sempre crescente até às eleições seguintes, o mesmo não acontece após as eleições de 2005, isto dever-se-á com certeza ao novo diploma (RJSEL) que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2007, exigindo-se um novo período de adaptação por parte dos municípios. O máximo deste gráfico regista-se em 2005 com um total de 39 empresas criadas. Nesta fase já a prestação de serviços através de empresas municipais era, de certa forma, generalizada.

Conhecida a evolução temporal da criação de EM's em Portugal, é também interessante avaliar a sua disseminação geográfica. Para tal foram elaborados 2 mapas com divisões por município e por distrito, utilizando-se um código de cores para facilitar a leitura dos mesmos e permitir avaliar a concentração regional destas entidades. As figuras 4 e 5 ilustram os mapas referidos.

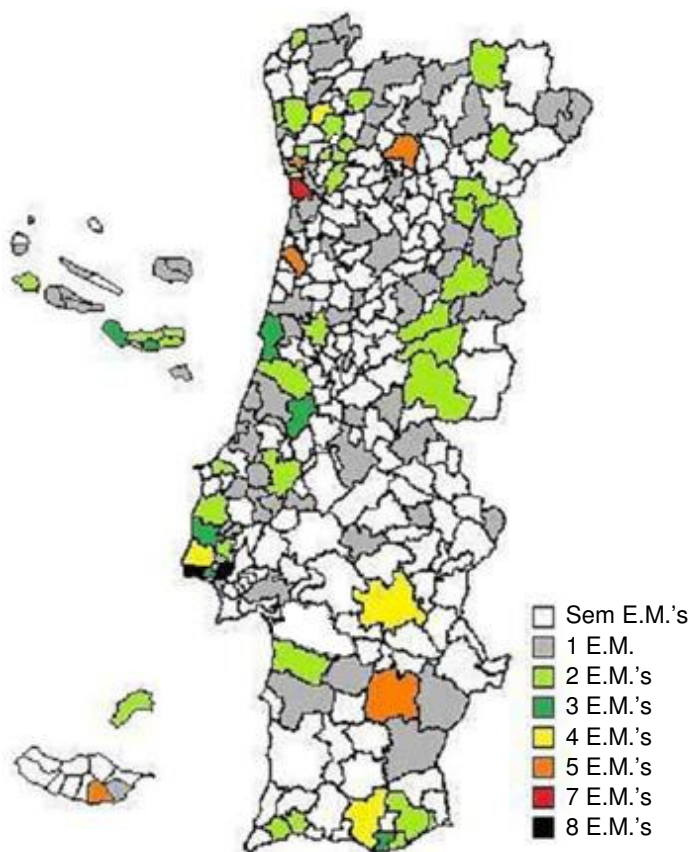


Figura 5 – Distribuição espacial por município das empresas municipais em Portugal

A prestação de serviços públicos municipais ou intermunicipais encontra-se relativamente bem distribuída por todo o território nacional. Ao contrário do que é habitual em actividades de cariz económico, não existe uma diferença demasiado acentuada entre o litoral e o interior do país

(excepção seja feita, por exemplo, no que toca ao Norte Alentejano). Por outro lado, observa-se, por vezes, uma maior concentração destas entidades nas zonas em redor das capitais de distrito.

Outra situação interessante é a que se pode observar nos casos de Évora, Funchal e Vila Real, em que estes municípios parecem funcionar como *Hubs* (centros de operação) da região, pois possuem um certo número destas entidades por oposição aos municípios adjacentes. No entanto, nestes 3 casos existe apenas uma empresa intermunicipal (EIM), o que significa que só aparentemente, se concentram nestes municípios os serviços da região.

No quadro 2, podem consultar-se os valores absolutos dos municípios portugueses e a respectiva quantidade de EM's associadas (sendo que existem 177 municípios sem qualquer EM).

Quadro 2 – E.M.'s por município

E.M.'s (n.º)	1	2	3	4	5	6	7	8
Municípios (n.º)	72	37	7	5	5	0	1	2

Fazendo a análise ao nível dos distritos e regiões autónomas, observa-se que a moda é esses conjuntos de municípios totalizarem um número de empresas situado entre as 5 e as 10 inclusive (situação que ocorre em 12 dos 20 casos possíveis).

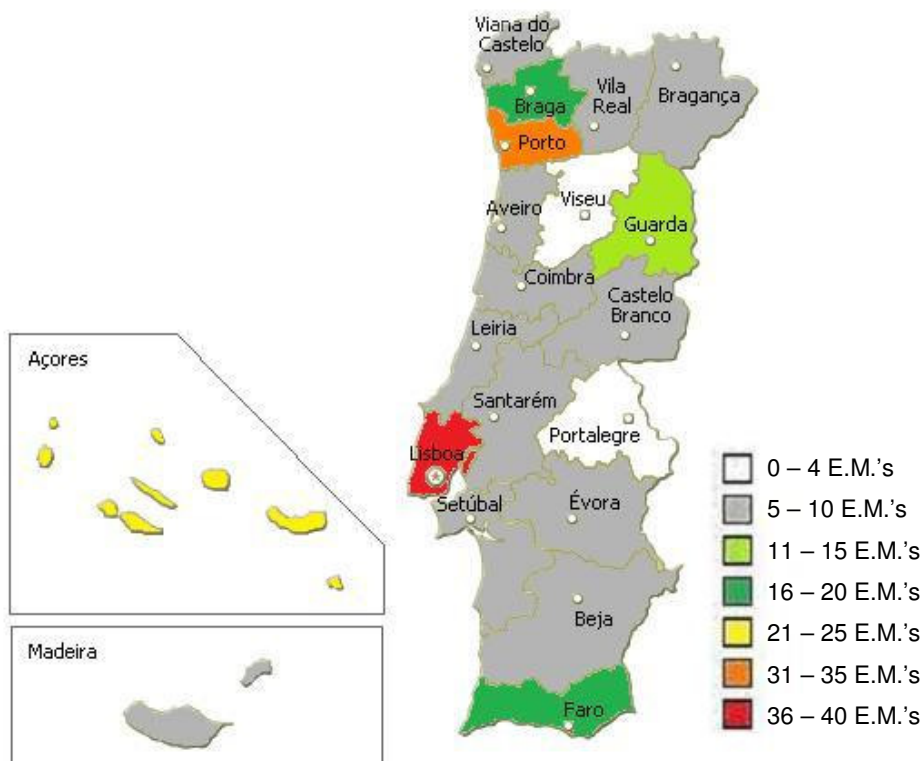


Figura 6 – Distribuição espacial por distrito e pelas regiões autónomas das empresas municipais em Portugal

A observação a este nível permite confirmar o que já foi dito sobre uma certa homogeneidade da localização destas empresas no território nacional. Apenas os autarcas dos distritos de Viseu (4

empresas) e Portalegre (3 empresas) parecem estar mais avessos a esta nova abordagem de gestão pública.

A impressionante concentração de EM's no distrito de Lisboa (38 empresas) é com certeza ampliada por aqui estarem também presentes os 2 municípios com maior número destas entidades. O distrito do Porto é o segundo com maior concentração de EM's, número também ajudado pelos municípios de Vila Nova de Gaia (7 empresas), da Maia (5 empresas) e do próprio Porto (4 empresas).

A região autónoma dos Açores é um caso de estudo interessante, pois apesar de se compreender que as barreiras físicas tornem mais complicado concentrar a gestão de serviços num único pólo, considera-se que a existência de apenas uma EIM no universo de 23 empresas é um número demasiado reduzido. Apenas 4 dos 19 municípios da região não possuem EM's, situação que apenas poderá encontrar par nos distritos de Lisboa e Porto.

Por fim, depois de analisada a distribuição temporal e geográfica destas entidades em território nacional, pode-se averiguar como se encontram actualmente dispostas por partidos políticos. O quadro 3, que se apresenta de seguida, contém o número de EM's que cada município afecto a determinada cor política dispõe.

Quadro 3 – Distribuição partidária das E.M.'s

Partido	EM's (n.º)	Municípios com EM's (n.º)	% de EM's	Média de EM's em município com EM's (n.º)
PCP/PEV	13	9	6%	1,44
PS	77	46	33%	1,67
PPD/PSD	139	71	59%	1,96
Independente	6	3	3%	2,00

Como se pode ver, o PSD é o partido que, por intermédio das suas autarquias, tutela a maior parte das EM's. Facto que também se relaciona por ser este o partido que, actualmente, possui maior número de autarquias da sua cor política.

Em termos médios, verifica-se que os municípios com EM's afectos a Independentes e ao PPD/PSD possuem maior número destas entidades que os municípios com EM's dos restantes partidos.

Convém referir que o CDS-PP bem como outros partidos como o MPT e o PPM se encontram, por vezes, coligados com o PPD/PSD, o que faz com que sejam englobados nos 71 municípios referidos no quadro 3. Também estes dados são válidos à data de 1 de Abril de 2008.

2.5 Clusterização – definição dos diferentes âmbitos de actuação destas empresas

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Segundo as disposições presentes neste diploma, os municípios possuem atribuições bem definidas, pelo que serão estes os domínios que os municípios podem delegar nas empresas municipais, designadamente:

Artigo 13.º

Atribuições dos municípios

1 - Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;
- b) Energia;
- c) Transportes e comunicações;
- d) Educação
- e) Património, cultura e ciência;
- f) Tempos livres e desporto
- g) Saúde;
- h) Acção social;
- i) Habitação;
- j) Protecção civil;
- k) Ambiente e saneamento básico;
- l) Defesa do consumidor;
- m) Promoção do desenvolvimento;
- n) Ordenamento do território e urbanismo;
- o) Polícia municipal;
- p) Cooperação externa.

Esta quantidade excessiva de sectores ou domínios não é a ideal para a classificação das EM's encontradas. De facto, estas atribuições são demasiado específicas e, regra geral, as empresas criadas pelos municípios acumulam vários destes domínios. Por conseguinte, definiram-se 7 grandes sectores de actividade (*Clusters*), nos quais se inserem todos os domínios atrás listados.

Tal como nos diz o artigo 5.º do RJSEL (Objecto Social), “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 [...]”. Não existe, tanto quanto foi possível apurar, nenhuma empresa municipal gestora de concessões. Quanto aos restantes objectos, é possível associá-los aos domínios atrás listados, isto é, alguns dos domínios englobam actividades de interesse geral (com interesse económico associado) e outros reúnem actividades de promoção do desenvolvimento local

e regional. Nos quadros das figuras 7, 8 e 9 seguintes pode-se consultar esta informação resumida esquematicamente.

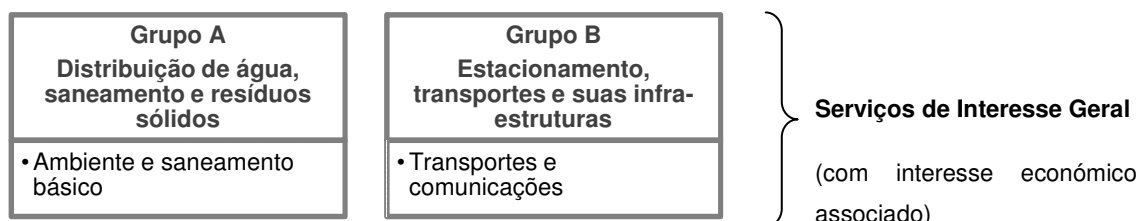


Figura 7 – Serviços de interesse geral

As empresas dos Grupos A e B prestam um serviço que é indispensável aos munícipes e que, em simultâneo, é apetecível do ponto de vista empresarial. Salvo excepções em que as barreiras à entrada o inviabilizam, estes serviços são bastante atractivos para os privados. É bastante comum ver estas actividades a serem exploradas por privados por via de concessões.

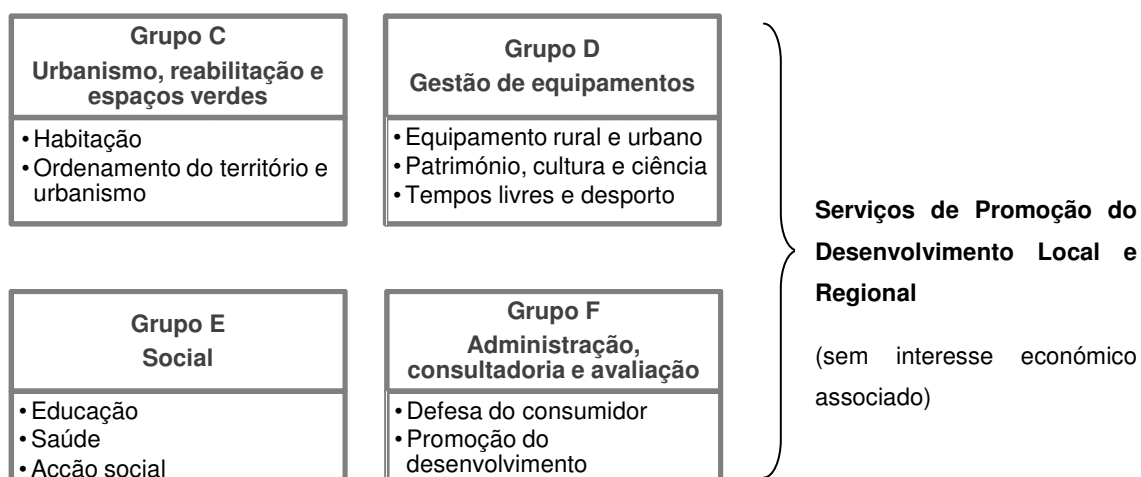


Figura 8 – Serviços de promoção do desenvolvimento local e regional

Este tipo de serviços é bastante menos atractivo do ponto de vista do sector privado. Grande parte das actividades prestadas pelos grupo de empresas C, D, E e F acarretam custos elevados, sem que as compensações financeiras (directas) sejam satisfatórias. Neste conjunto, importa ter em especial atenção o Grupo F, pois o artigo 5.º do RJSEL proíbe a criação de empresas para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa. Este trata-se de facto, de um grupo potencialmente problemático.

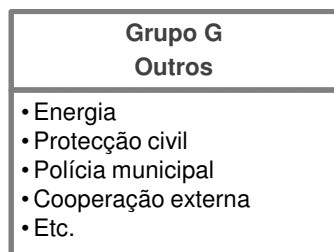


Figura 9 – Outros serviços

Nenhuma das EM's constituídas até 1 de Abril de 2008 presta efectivamente serviços correspondentes aos domínios da energia, protecção civil, polícia municipal e cooperação externa, que fazem parte do Grupo G. Em boa verdade, este categoriza, isso sim, algumas empresas encontradas que parecem proceder a actividades que fogem às atribuições dos municípios (e, portanto, das EM's). Por outro lado, algumas destas actividades, mesmo fazendo parte das atribuições dos municípios, não poderiam no entanto, constituir o objecto das EM's pois, por imposição legal, estas não podem desenvolver actividades de intuito predominantemente mercantil.

Definidos os sectores de actividade a analisar (*clusters*), é possível distribuir as empresas pelos vários grupos. Esta distribuição foi efectuada recorrendo à classificação de actividades económicas (CAE) de cada empresa que permite averiguar o tipo serviço que determinada entidade está habilitada a prestar. Adicionalmente recorreu-se ao sítio electrónico de muitas destas entidades (nas situações em que este existe), pois constata-se que, por vezes, algumas destas empresas se desviam um pouco das actividades referentes ao CAE que lhes está atribuído.

Na figura 9 apresenta-se o número de empresas por cada sector bem como a percentagem correspondente, em relação ao universo de EM's:

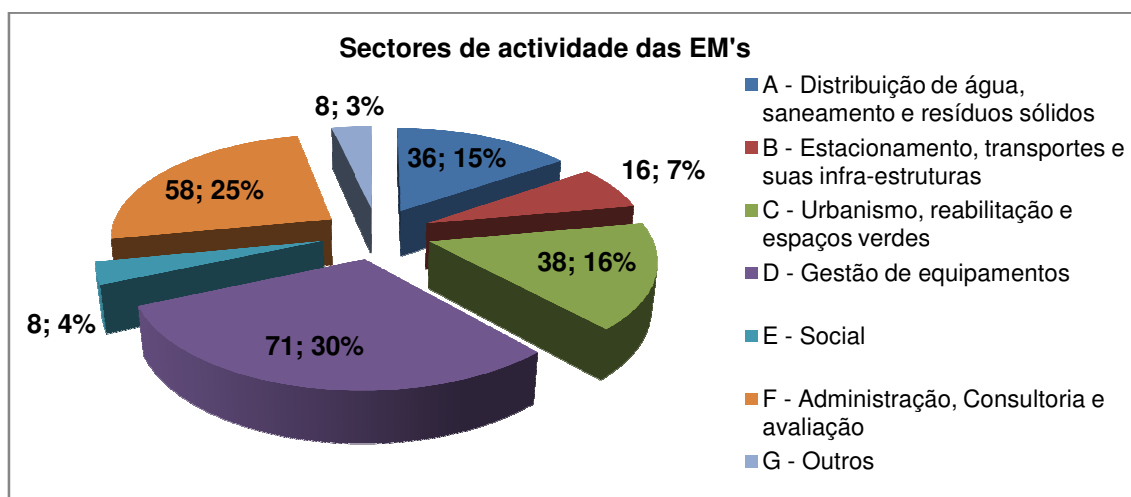


Figura 10 – Gráfico com a distribuição das E.M.'s por sector de actividade

Como se pode observar, o sector dominante é o da gestão de equipamentos municipais (Grupo D) com 76 das 239 empresas municipais. Os sectores com menos representatividade são o social (Grupo E) apenas com 3% das empresas e o *cluster* "outros" (Grupo G) com a mesma percentagem. É no entanto expectável que o sector que reúne funções sociais (tais como os serviços de saúde e educação) venha a ter um grande crescimento nos próximos anos, pois tudo parece indicar que estas atribuições dos municípios tenderão a ser cada vez mais abrangentes.

As restantes 4 "fatias" do universo de EM's em Portugal, representam mais de 50% do total de empresas. Como se poderá ver adiante, foram estes os 4 sectores (grupos A, B, C e F) escolhidos para o envio dos questionários, com vista a uma melhor caracterização dos tipos de empresas a eles correspondentes.

A lista de empresas em anexo, possui um campo denominado “Sector” com a letra correspondente ao tipo de empresa em causa. Desta forma, é possível identificar facilmente, em que grupo se encontra determinada empresa.

2.6 Sectores regulados – principais diferenças

Tal como já foi referido, o RJSEL prevê que as entidades do sector empresarial local que prossigam actividades no âmbito de sectores regulados devem, obrigatoriamente, sujeitar-se aos poderes de regulação da respectiva entidade reguladora. No caso particular das EM's, esses sectores cingem-se ao ambiente e transportes (*clusters* A e B), uma vez que actualmente nenhuma destas empresas presta serviços de telecomunicações ou distribuição de energia. Neste ponto, verifica-se que os sectores regulados, no que toca às actividades normalmente exploradas pelas EM, coincidem perfeitamente com os sectores que representam SIG com interesse económico associado (SIEG).

Para explicitar as diferenças que possam eventualmente existir na gestão das empresas que se englobam nestes sectores interessa, antes de mais, perceber do que se trata de facto a actividade da regulação (Marques, 2005):

“Entre muitas acepções possíveis, regulação define-se como o estabelecimento e a implementação de um conjunto de regras específicas, necessárias ao funcionamento equilibrado de um determinado sector, em função do interesse público.”

Da coincidência dos sectores regulados com os sectores de SIEG, retira-se que se trata aqui de uma regulação económica (por oposição a uma regulação de finalidade puramente social). O principal objectivo desta actividade de regulação é a maximização do bem-estar social, “obrigando” as entidades gestoras a produzirem aquilo que é desejável, a preços, quantidades e níveis de qualidade óptimos.

As entidades que asseguram a regulação económica dos sectores de actividade representados pelos *clusters* A e B em Portugal são, para o ambiente (Grupo A), o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) e, para os transportes (Grupo B), o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT).

A necessidade de regulação destes SIEG tem origem no facto destes serviços funcionarem em regime de monopólio natural, apresentando economias de escala, de gama e densidade relevantes.¹¹ Estas actividades requerem grandes investimentos, dificilmente recuperáveis e com resultados apenas a muito longo prazo, existindo portanto, fortes barreiras à entrada (e saída). Estas

¹¹ Os monopólios naturais surgem em situações onde os custos de produção são inferiores para o caso de existir apenas um produtor para um determinado espectro de procura. Fenómenos tais como os custos unitários de produção serem decrescentes para quantidades crescentes de procura (economias de escala), obterem-se sinergias relevantes com o acumular de funções numa única entidade (economias de gama) e a forte presença de custos fixos (que resultam, muitas vezes, em economias de densidade crescentes) são frequentes em situação de monopólio natural.

características levam a que cada mercado (entenda-se, neste caso, município para as EM's ou conjunto de municípios para as EIM's) possa apenas suportar uma única entidade gestora, impossibilitando-se assim a competição, que é condição fundamental para que possa existir auto-regulação. Por conseguinte, as entidades reguladoras devem promover acções no sentido de mitigar as falhas de mercado, os problemas de informação, as externalidades negativas e outros defeitos ou insuficiências. Para que isto possa, de facto, acontecer e se consiga efectuar o controlo dos preços e da qualidade de serviço, os reguladores devem prosseguir os seguintes objectivos (Marques, 2005):

- Promover a eficiência;
- Proteger os interesses dos consumidores (ou utentes, clientes e cidadãos) quanto às obrigações dos serviços de interesse económico geral;
- Assegurar, sempre que possível, o autofinanciamento pelo serviço prestado;
- Dar seguimento às políticas inicialmente definidas para o sector;
- Assegurar que o serviço seja robusto e sustentável.

Muitas das empresas reguladas apercebem-se dos benefícios da regulação, olhando-a como uma oportunidade de se desenvolverem e terem uma maior participação no mercado, atenuando injustiças e situações de concorrência desleal. A verdade é que, segundo o sentimento geral dos especialistas destas matérias, as empresas de capitais públicos e, em particular, as entidades com influência municipal dominante, não vêem a regulação da mesma forma.

O IRAR foi criado em 1997, tendo o seu estatuto sido ajustado posteriormente já por duas vezes. Este regulador tem feito um trabalho notável, procedendo frequentemente à avaliação do desempenho dos sistemas municipais e multimunicipais de água de abastecimento público, de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos, concebendo, inclusive, uma espécie de *ranking* das entidades gestoras dos serviços de água e águas residuais, através de técnicas de *benchmarking* e indicadores de desempenho. Contudo, existe no que toca às EM's um problema de fundo, pois enquanto o RJSEL afirma que as empresas devem sujeitar-se aos poderes do regulador, o actual estatuto do IRAR afirma que: "As entidades da administração local autárquica não estão sujeitas à intervenção do IRAR em tudo quanto respeite à gestão dos sistemas, com excepção do controlo da qualidade da água para consumo humano" (artigo 4.º dos estatutos do IRAR). O próprio regulador não sabe como interpretar este paradoxo.

Apesar da instigação à liberalização levada a cabo pela Comunidade Europeia no que toca ao sector dos transportes, este tem sido normalmente instrumentalizado pelo poder político. Na realidade, o "jovem" regulador dos transportes terrestres (criado em 2007) carece ainda de uma atitude mais proactiva, limitando-se praticamente a acções de fiscalização. De facto, as entidades reguladoras devem andar "à frente" das políticas do sector, e não "correr atrás" dos principais actores, fazendo apenas o papel órgãos fiscalizadores.

Tendo tudo isto em conta, e apesar das dificuldades, estando-se na presença de uma regulação eficaz (o que não é bem o caso em ambos os sectores, ainda que por razões diversas) parece existir

um certo grau de controlo de actividade, constatando-se que a existência deste tipo de entidade fornece garantias, quer aos prestadores de serviços, quer aos utilizadores dos mesmos. Conclui-se portanto, que as EM's englobadas nos Grupos A e B apresentam algum tipo de monitorização e "avaliação" da sua actividade, o que já não é de todo mau quando se faz a comparação com as restantes, que simplesmente vêem os seus relatórios de gestão serem rapidamente aprovados em Assembleia Municipal. O simples facto de o regulador existir, cria uma espécie de filosofia do mercado, à qual nem as próprias EM's podem fugir muito, pois correriam o risco de descredibilização perante a opinião pública.

Por estas razões, acredita-se que as EM's que têm vindo a desempenhar actividade nos sectores do ambiente e dos transportes, são as que potencialmente apresentam melhores *performances* e níveis de eficiência, situação que mais uma vez também se relaciona com o cariz económico que as reveste.

Finalmente, a Autoridade da Concorrência, efectua uma espécie de regulação transversal que engloba todos os grupos de EM's. Esta entidade tem poderes sobre a economia portuguesa para aplicação das regras de concorrência, em coordenação com os órgãos de regulação sectorial. Acredita-se que este órgão pode ter uma acção positiva junto das EM's, sobretudo no campo do progresso técnico e na prossecução de um maior benefício para os utilizadores.

2.7 Análise sectorial primária

As empresas do Grupo A têm, como se viu, responsabilidade de explorar serviços de abastecimento de água (SAA), recolha e tratamento de águas residuais (SAR) e recolha de resíduos sólidos urbanos (RSU). Como é evidente, nem sempre as empresas acumulam todas estas actividades, existindo 3 modalidades distintas, ou seja, entidades que operam apenas um dos serviços e entidades que conjugam dois (os SAAR) ou mesmo a totalidade destes serviços.

O Grupo B, denominado "Estacionamento, transportes e suas infra-estruturas", é composto por vários tipos de empresas, sendo que a grande maioria dedica-se à gestão e fiscalização do estacionamento público urbano. Existem também empresas de transporte, essencialmente rodoviário, mas ocorrem também outros modos tais, como o SATU (sistema automático de transporte urbano), disponibilização de bicicletas e transporte fluvial. Quanto a infra-estruturas de transporte, destaca-se a existência de uma entidade gestora de um aeródromo municipal e outras de construção e manutenção de vias rodoviárias.

Praticamente um quarto das empresas do Grupo C são sociedades de reabilitação urbana (SRU). As restantes empresas são de habitação social (uma grande parte), de urbanismo e gestão dos bairros e do parque habitacional. Apenas uma pequena parte destas empresas tem a seu cargo a gestão de espaços verdes.

No Grupo D encontram-se entidades gestoras dos mais variados espaços municipais, tais como equipamentos desportivos e culturais, sejam ginnodesportivos, estádios, piscinas municipais, teatros, museus e outros. Da enorme diversidade de objectos sociais destas empresas, normalmente retira-se algo em comum, os elevados custos de manutenção e exploração associados a receitas geralmente escassas. Este aspecto não impediu os municípios de criarem uma grande quantidade de sociedades gestoras nestes domínios. Trata-se, de facto, de um acto recorrente no nosso país. As razões são diversas, muitas vezes para escapar a burocracias ou impedimentos estatutários, outras vezes, na tentativa de certa maneira controlar aqueles custos que se sabem à partida que irão existir.

É bastante provável que, num futuro próximo, o Grupo E venha a possuir uma maior quantidade de entidades gestoras, consequência das recentes medidas de descentralização das atribuições do Estado que terão tendência para se alargar aos serviços sociais (saúde, educação, etc.). Do conjunto de empresas que constituem este *cluster* encontram-se 3 ligadas à área da saúde (exploração de águas termais), sendo as restantes ligadas à área da educação (escolas e formação profissional).

Quando estudadas mais de perto, conclui-se que algumas empresas que foram englobadas no Grupo F assimilam domínios completamente desligados entre si, diferentes daqueles que são correspondentes ao seu CAE e, por vezes, pertencentes a outros *clusters* atrás definidos. Na realidade, existem empresas que deveriam pertencer a praticamente todos os *clusters*. Chega-se quase ao limite de, por vezes, assumirem tantos domínios que praticamente se substituem à própria Câmara Municipal.

Por fim, o Grupo G engloba, na prática, as empresas cuja existência suscita muitas dúvidas acerca da sua legalidade. Segundo o que foi possível apurar com o desenrolar da investigação, e de acordo com a legislação em vigor, as 8 empresas que compõem este *cluster* devem ver a sua situação clarificada e alterada, devendo ser extintas em caso de não se encontrar outra solução. Não se trata aqui tanto das questões do desempenho económico e social ou da viabilidade do modelo de gestão, trata-se isso sim, de potenciais situações de concorrência desleal ou de objectos sociais completamente despropositados que resultam apenas no desperdício dos dinheiros públicos.

No que toca ao capital social, estima-se que cerca de 20% das EM's existentes em Portugal sejam mistas (PPP do tipo institucional). Sectorialmente, são as empresas dos Grupos A e E que representam percentualmente mais destes casos, sendo que, nestes grupos, a quantidade de empresas mistas é da ordem de 40% das entidades de cada *cluster*. Outro *cluster* com vários casos de PPP's é o correspondente ao Grupo G, o que é preocupante, pois os eventuais favorecimentos concorrenciais ou desperdício de recursos públicos podem ser entendidos, a título puramente especulativo, como a favor de alguns interesses privados. Por oposição, são as empresas do Grupo C que apresentam menor apetência para este tipo de parceria (de facto, não foi possível apurar nenhuma PPP deste género). Para uma análise em termos absolutos, consulte-se o gráfico da figura 11, onde se expressa a quantidade estimada de empresas com sócio privado, fazendo a correspondência a cada *cluster*.

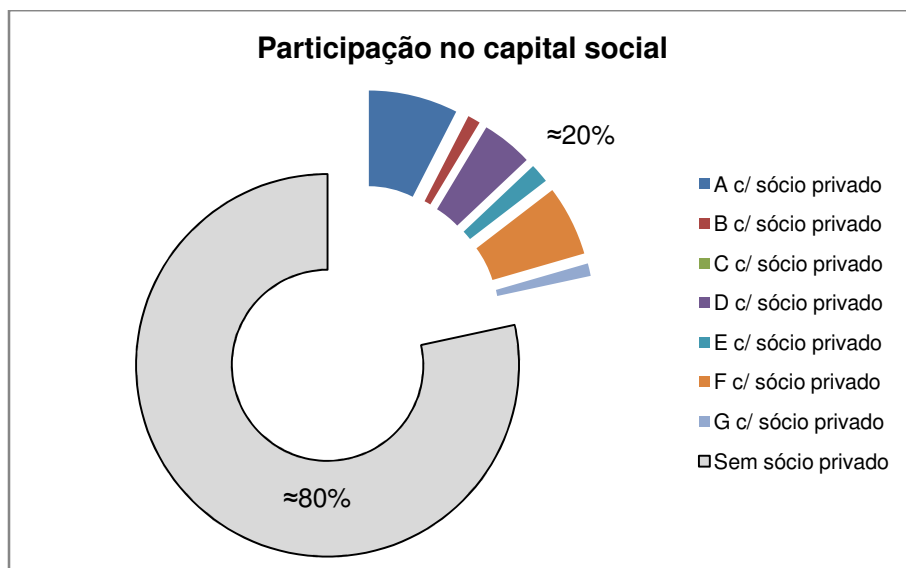


Figura 11 – Percentagem absoluta de empresas de cada sector com sócio privado

A análise da figura atrás exposta parece indicar que também no caso dos Grupos D e F existem bastantes casos de PPP's. Esta conclusão não deixa de ser um facto, no entanto, esta proporção tem origem na circunstância de serem estes os dois *clusters* com maior quantidade de empresas (como é possível constatar através da análise da figura 10). De facto, sectorialmente, estes grupos apresentam apenas cerca de 15 a 20% de empresas em regime de parceria.

Muito recentemente, foi elaborado um estudo da maior relevância para a temática da viabilidade das EM's na prestação de serviços públicos locais.¹² Nesse estudo, que também ele se baseia em parte na recolha de dados com base em inquéritos efectuados às EM's, tendo como amostra 41 empresas existentes entre 2002 e 2004, o autor revela que cerca de 40% do universo de EM's tiveram prejuízos, sendo que em 15% as dificuldades financeiras ocorreram consecutivamente nos três anos em que decorreu o estudo. Chega-se também à conclusão que os níveis de rentabilidade do capital próprio e das vendas são muito reduzidos, existindo inclusive, casos de clara falência técnica e que para contornar a situação a maioria das EM's recorrem a subsídios das Câmaras Municipais ou a contratos de prestação de serviço especiais, em que o cliente é a própria Câmara. Estas soluções representam, evidentemente, uma forma muito pouco transparente de financiar estas entidades.

Para além destes factores, por si só preocupantes, é do conhecimento público que as EM's se encontram instrumentalizadas pelos executivos camarários e pelos partidos políticos, que as vêem como mais um meio para alcançar os fins relacionados com programas eleitorais e planos de actividades das Câmaras Municipais. De facto, segundo Ramos (2007) as EM's são, na sua grande maioria, geridas pelos próprios autarcas ou pessoas indicadas pelos partidos políticos. Deste modo, é frequente assistirem-se a situações onde, para além da acumulação de funções, existe acumulação de remunerações. Tendo em conta a globalidade destes aspectos, este autor é levado a concluir que

¹² Tese de Doutoramento do Doutor Casimiro Ramos com o tema *Modelos neoempresariais da Administração Local – Uma abordagem Institucional* apresentada na Universidade de Sevilha e que obteve distinção máxima.

as EM's defraudam as expectativas de todos e que o seu funcionamento pouco transparente não é abonatório para a imagem da administração local. A solução passará pela introdução de regras que tragam transparência a este modelo de prestação de serviços, obtendo-se, por este meio, uma maior eficiência na gestão. A não actuação a este nível poderá resultar na extinção ou privatização das EM's, deixando estas de prestar um serviço público. Interessa aqui referir que, foi já depois da efectiva conclusão deste estudo que entrou em vigor a nova legislação que disciplina o sector (RJSEL), pelo que, existe actualmente a expectativa de que este diploma possa, de certa forma, contribuir para a resolução de, pelo menos, alguns destes problemas. Na verdade, fica a ideia que talvez pudesse ter sido feito mais a esse nível, tendo-se optado por deixar de fora do RJSEL algumas disposições ainda mais exigentes (não obstante os créditos e inúmeras virtualidades desta inovadora lei).

Os municípios, pela voz da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), reagiram fortemente contra as conclusões do estudo atrás referido, contestando-as. Estes defendem-se das acusações de falta de viabilidade económica, afirmando que estas empresas não são criadas para dar lucro. Para a ANMP uma EM pode dar prejuízo e, ao mesmo tempo, ser da máxima eficiência, dissociando a má gestão dos resultados económicos negativos. Por outro lado, quanto à instrumentalização destas entidades, os municípios afirmam que não se pode desligar o trabalho das EM's dos objectivos dos partidos políticos que estão representados nas autarquias. Os autarcas afirmam, que a visível acumulação de funções deve-se a uma tentativa de evitar encargos, sendo as funções de administração das EM's desempenhadas sem qualquer remuneração. A ANMP alega que os resultados financeiros das EM's contam para o endividamento das autarquias, fazendo ainda o paralelismo com as empresas públicas que, do ponto de vista dos municípios, apresentam *performances* bastante inferiores, contribuindo estas sim, para o défice do Estado.

3º CAPÍTULO – ANÁLISE DO PANORAMA NACIONAL

3.1 Dados recolhidos junto das empresas

Tal como já foi referido, para uma melhor percepção do presente tema e numa tentativa de envolver as próprias empresas municipais no trabalho de investigação, foi elaborado um questionário, posteriormente entregue a um conjunto destas empresas. O questionário, que pode ser consultado em anexo (ver Anexo 2) é composto por 20 perguntas, sendo que as primeiras 9 serviram para caracterizar globalmente as empresas (quanto à filosofia e modelo físico) e as restantes 11 são de resposta múltipla e procuram servir de base para um estudo, quer qualitativo quer quantitativo, representativo deste modelo de gestão pública, estudo este que é apresentado mais adiante.

Para evitar uma grande dispersão de dados, optou-se por enviar o questionário apenas a 4 dos 7 grupos ou âmbitos de actuação em que se dividiu o universo de EM's. Foram escolhidos estes sectores e não outros, essencialmente por serem estes os que acolhem a grande maioria das EM's (cerca de 63% do total das EM's) e porque, à excepção da consultoria e avaliação, trata-se de âmbitos bem conhecidos e estudados no domínio da Engenharia Civil. Quanto ao grupo de empresas dedicadas à consultoria e avaliação, são das que, à partida, suscitam maiores dúvidas quanto às razões da sua existência por terem um objecto social difuso, motivo pelo qual é pertinente verificar (ou não) o seu fundamento. Por conseguinte, este estudo concentra-se nos seguintes tipos de empresas:

- Grupo A – Distribuição de água, saneamento e resíduos sólidos;
- Grupo B – Estacionamento, transportes e suas infra-estruturas;
- Grupo C – Urbanismo, reabilitação e espaços verdes;
- Grupo F – Administração, consultoria e avaliação.

Foram enviados 75 questionários, respectivamente 23 para as empresas do Grupo A, 13 para as do Grupo B, 21 para o Grupo C e 18 para o Grupo F. Apenas 24 empresas responderam positivamente ao pedido de colaboração que lhes foi enviado, sendo que destas 24 apenas 20 responderam efectivamente ao questionário, o que corresponde a um nível de participação de cerca de 27%. As restantes 4 empresas optaram por simplesmente fornecer os “Relatório e Contas” relativos aos exercícios dos anos anteriores, que foram também requeridos, informação esta que, como é sabido, as empresas são obrigadas por lei a fornecer por se tratarem de entidades públicas.

Esta fraca participação das empresas não augura nada de bom pois ainda que, de facto, as empresas não sejam obrigadas a responder a questionários académicos, o seu carácter público deveria ser suficiente para os seus administradores se sentirem na obrigação de colaborar em estudos deste género. Um bom trabalho de investigação nesta área poderia, sem dúvida, ajudar as empresas na procura de um melhor serviço público. Obviamente não se poderá concluir à partida que um fraco nível de colaboração deste género seja traduzido obrigatoriamente por má vontade, ou

intenção deliberada de criar obstáculos no acesso a informação comprometedora, ainda que permaneça o sentimento de que algumas das perguntas sejam de “difícil resposta” e que isso possa ter desencorajado algumas das empresas em questão. Adicionalmente, resta ainda referir outras situações que traduzem uma sensação de desconfiança ou, mais grave, de total desconhecimento pela lei. Para além das empresas que não deram qualquer resposta, algumas recusaram-se terminantemente a colaborar, umas com justificações e outras sem qualquer explicação. Dentro das que se recusaram a colaborar, pode-se destacar o caso de uma empresa do Município de Cascais que posteriormente acabou por enviar os “Relatórios e Contas”, mas que inicialmente adoptou inclusive uma atitude hostil. Outro caso foi o de uma empresa de Vieira do Minho, que solicitou o pagamento de 100€ para o preenchimento do questionário, o que se trata obviamente de um absurdo e de um procedimento ilegal. Depois de alertados para este facto, também esta empresa optou por enviar os “Relatório e Contas”.

Posto isto, resta apresentar as 20 empresas que optaram por colaborar (quadro 4), o que veio permitir uma melhor caracterização da realidade:

Quadro 4 – Empresas que responderam ao questionário

Grupo A		Grupo B	
Empresa	Município	Empresa	Município
AGERE	Braga	EMEL	Lisboa
Águas de Coimbra	Coimbra	MoveAveiro	Aveiro
AMBILITAL	Santiago do Cacém	Parques Tejo	Oeiras
EMAFEL	Felgueiras	TUB	Braga
EMARP	Portimão		

Grupo C		Grupo F	
Empresa	Município	Empresa	Município
GEBALIS	Lisboa	EDEAF	Alfândega da Fé
HABISOLVIS	Viseu	EMIA	Azambuja
Lisboa Ocidental	Lisboa	INOVA	Cantanhede
Ribeira Grande +	Ribeira Grande	MERVAL	Vila Real
SRU Cova da Iria	Ourém		
SRU Oriental	Lisboa		
Vila Real Social	Vila Real		

Com esta informação é possível calcular as percentagens de resposta por sector, a saber:

- Grupo A: 17%
- Grupo B: 31%
- Grupo C: 33%
- Grupo F: 28%

O prazo de resposta que as empresas públicas têm quando lhes é solicitada alguma informação obrigatória por lei é de 10 dias úteis. Ainda que não seja exactamente este o caso (no entanto, os Relatórios e Contas eram requeridos também) é interessante observar as diferenças relativamente ao realmente observado, consulte-se para isso o quadro 5:

Quadro 5 – Tempos de resposta ao questionário

Tempo de resposta mínimo	1 dia (EDEAF)
Tempo de resposta máximo	66 dias (EMAFEL)
Tempo de resposta médio	≈ 24 dias

Do elenco das 20 EM's, 17 são inteiramente detidas pelos municípios (85% do total). As restantes 3 EM's (15% do total) são participadas maioritariamente pelos municípios em associação com entidades privadas. Os conselhos de administração são, em todas as empresas, compostos por três membros.

De seguida apresenta-se a análise cuidada das respostas efectuadas pelas empresas às perguntas de resposta múltipla do questionário (ver Anexo 2).

3.2 Tratamento de dados

Neste capítulo, todas as perguntas do questionário serão analisadas isoladamente com auxílio de gráficos que representam as taxas de resposta a cada alínea. Para uma panorâmica geral das taxas de resposta a todas as questões, consulte-se o Anexo 3 onde estão disponíveis 5 figuras, sendo que uma delas engloba o conjunto total de empresas e os restantes correspondem aos 4 *clusters* analisados.

3.2.1. Informação qualitativa geral

Na secção do inquérito relativa a informações de carácter qualitativo, procurou-se formular questões concretas que permitissem clarificar alguns aspectos quanto ao funcionamento das empresas. Algumas das questões são pertinentes para qualquer empresa pública ou privada, outras tentam deliberadamente esclarecer algumas especificidades das empresas municipais.

Para chegar a conclusões acerca de todo o universo das EM's, trataram-se os dados em conjunto determinando-se as taxas de resposta a cada questão (representadas no gráfico atrás exposto). Desta forma, é possível saber com algum grau de confiança qual a opinião da generalidade dos

gestores destas empresas. Por outro lado, interessa também avaliar as particularidades de cada um dos 4 tipos de empresas sondados, isto é, saber se seguem todos a mesma linha de pensamento ou se existem diferenças de sector para sector. Por esta razão, são também calculadas as taxas de resposta a cada pergunta para cada grupo de empresas e, posteriormente, são feitas algumas considerações tidas como relevantes. Sempre que tal for pertinente, complementar-se-á a análise destas alíneas com as respostas dadas às 9 questões iniciais sobre a filosofia e modelo físico das empresas.

A) Que benefícios se esperavam trazer com a criação da EM?

Como se pode ver pela figura 12, quando questionados sobre os principais propósitos da criação da EM, os gestores deram preferência à opção 2 (com 44% das respostas), que correspondia à expectativa de melhoria da qualidade do serviço prestado. O objectivo de redução de custos (opção 1) obteve 31% das respostas.

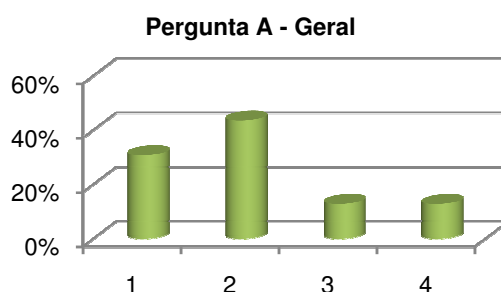


Figura 12 – Taxas de resposta da pergunta 1.A

Avaliando estas taxas de resposta, dir-se-á que as empresas municipais são criadas principalmente para suprir a ineficácia (e não a ineficiência pois é preciso avaliar o aumento dos custos) ou para proporcionar serviços que até então não se encontravam disponíveis. Se se pensar que das empresas criadas com vista à diminuição dos custos, apenas algumas delas conseguem efectivamente esse objectivo (trata-se de uma hipótese legítima), percebe-se que defender a criação de uma determinada EM com a bandeira do controlo de custos associados ao serviço, é uma tese que carece de cuidada análise e reflexão.

A mesma análise efectuada sectorialmente, diferencia o sector da distribuição de água, saneamento e resíduos sólidos (Grupo A) dos restantes. Com efeito, neste sector o objectivo de redução de custos acolhe 42% das respostas, seguido da qualidade de serviço com 33%. Como é evidente, este facto tem a ver com as especificidades deste sector que tem um elevado interesse económico associado, pois trata-se de um bem indispensável.

Os serviços prestados pelas empresas do sector dos transportes e estacionamento, apesar de possuírem interesse económico, implicam grandes investimentos. Ao contrário do sector das águas, saneamento e resíduos em que, regra geral, a grande maioria desses investimentos já foram efectuados no passado (antes das EM's gerirem os sistemas) e as redes de infra-estruturas apenas precisam de ser expandidas e mantidas, o sector dos transportes e estacionamento encontra-se

numa fase bastante primitiva de desenvolvimento. Por esta razão, compreende-se que estas empresas pretendam essencialmente assegurar o serviço, será assim expectável que, com o desenvolvimento deste sector, a preocupação recaia também sobre os custos de produção de serviço. Tudo isto se relaciona com a elevada percentagem de resposta das empresas deste sector relativamente à opção 2, “Melhorar a qualidade do serviço prestado aos clientes/utentes”. Os restantes sectores dão sempre preferência à qualidade do serviço prestado (43% no Cluster D e 50% no Cluster F), facto relacionado com o menor interesse económico destes grupos de empresas.

Outro dado interessante de avaliar é a baixa relevância que os gestores atribuíram à opção 3 “Redução dos encargos para os clientes/utentes”, apenas com 13% das respostas. Estes dados levam a pensar até que ponto é interessante para os municípios, o facto de serem servidos por EM's. Atendendo a isto, se um serviço passa a ser assegurado por uma empresa municipal, o cliente passa teoricamente a pagar mais por um serviço melhor. Aqui levantam-se diversas questões, pois é necessário determinar se aquilo que os municípios irão pagar a mais corresponde, de facto, àquilo a que estariam dispostos a pagar pelas diferenças evidentes no serviço. Ou seja, é preciso assegurar que o preço não sobe mais que proporcionalmente à qualidade de serviço, sendo que para isto é necessário que a qualidade de serviço melhore de facto.

B) Que benefícios se verificaram efectivamente?

Segundo os seus gestores, a grande maioria das EM's (65%) conseguiram atingir todas as suas metas (opção 1 da figura 13). Este valor parece ser satisfatório, mas a percepção sobre o desempenho das empresas muda quando é efectuada uma análise sectorial.

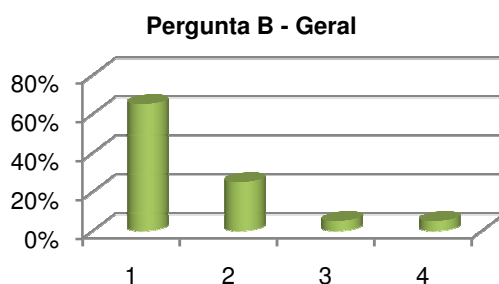


Figura 13 – Taxas de resposta da pergunta 1.B

Com efeito, o grupo de empresas mais consensual neste ponto foi o Grupo A em que, segundo os seus gestores, todas as empresas conseguiram atingir os benefícios previstos. Recorde-se que para este grupo de empresas, a preferência recai na diminuição dos custos de prestação de serviços. O aparente excelente desempenho destas empresas dissimula a *performance* das restantes numa análise global.

Metade das empresas de estacionamento, transportes e suas infra-estruturas afirmam que conseguiram atingir todos os objectivos esperados, as restantes ficam-se apenas por alguns (opção 2). Tal como já foi dito, não se pode deixar de associar os objectivos e desempenho de uma empresa ao nível de maturação do negócio. Mas se a idade precoce poderá servir de justificação para uma

das empresas, criada em 2005, o mesmo não se poderá dizer de outra criada em 1999. Neste caso, as razões prender-se-ão com outras questões, que poderão ser inerentes ao próprio modelo empresarial ou ao tipo de relações com quem tem influência dominante, o executivo camarário (o conselho de administração dessa empresa possui filiação política diferente do actual executivo).

Quanto às empresas do Grupo C, apesar de a opção 1 ter sido a mais respondida (43% das respostas) conclui-se que 57% das empresas não obteve um bom desempenho. Das empresas que apenas obtiveram alguns dos resultados esperados, uma delas encontra-se ainda numa fase embrionária e outra queixa-se do facto da legislação em vigor não proporcionar independência suficiente em relação às câmaras municipais. Outra empresa ainda, vai mais longe e afirma mesmo que não se obteve nenhum benefício com a criação da EM. Ora, num cenário legal em que se impõe um estudo inicial profundo quanto à viabilidade económica das EM's, com certeza, há lugar para equacionar as vantagens da criação das empresas. Por outro lado, chegando-se à conclusão que determinada empresa se encontra revestida de total ineficácia, deve-se proceder à sua rápida extinção. Por fim, existe neste grupo uma empresa constituída em 2005 cuja operacionalização em pleno apenas ocorrerá no presente ano de 2008. Mais uma vez, não se entende como os já referidos estudos iniciais permitem que se chegue a um tão prolongado período de inoperância.

As empresas do Grupo F fornecem estatísticas mais optimistas quanto ao efectivo alcance dos benefícios previstos (opção 1 com 75% das respostas). No entanto, neste grupo de empresas os objectivos parecem mais difíceis de quantificar e já se referiu que melhorar a qualidade de um determinado serviço pode não ser um objectivo suficientemente ambicioso. De facto, analisando as respostas dadas por este grupo de empresas quanto à missão, objectivos e natureza da rede de clientes, constata-se que existem grandes indefinições quanto à viabilidade das mesmas. Uma destas empresas não possuiu sequer definidos a missão e os objectivos da empresa.

C) O desempenho da empresa é avaliado? Por quem?

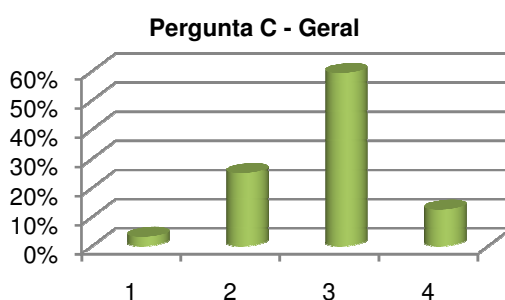


Figura 14 – Taxas de resposta da pergunta 1.C

Nesta questão existe unanimidade, em todos os sectores de actividade analisados o desempenho é essencialmente avaliado pela Câmara Municipal (opção 3 da figura 14, com 59% das respostas). Dentro desta hipótese, na larga maioria das vezes essa avaliação é feita unicamente pela apresentação anual dos Relatórios de Actividades e Contas, sendo que, por vezes, a avaliação é de carácter trimestral com recurso a Relatórios de Actividade e outros indicadores (ainda assim isto

acontece em poucos casos). Existem, no entanto, algumas empresas que recorrem, e bem, a processos de gestão da qualidade segundo as normas ISO ou a rotinas próprias, avaliando o desempenho internamente (opção 2, 25% das respostas). Sempre que existem accionistas privados, o desempenho das empresas é também obviamente avaliado por estes. Este último caso, bem como o recurso a auditorias externas (em casos pontuais) estão representados na opção 4 com 13% das respostas.

D) Classifique o nível de acompanhamento dado pela Câmara Municipal

Muitas das críticas feitas pelos gestores das EM's quanto ao modelo destas empresas, baseiam-se na excessiva dependência do accionista (Câmara Municipal). Alegadamente, o objectivo de dotar a gestão destes serviços de uma maior visão empresarial, dilui-se com muitas das imposições políticas e decisões tomadas pelo executivo camarário.

As taxas de resposta a esta questão são esclarecedoras no que toca à influência dominante de que as Câmaras Municipais não parecem prescindir, mesmo com a criação das EM's (ver figura 15). Desta forma, 42% das empresas têm todas as suas actividades monitorizadas pelas Câmaras Municipais.

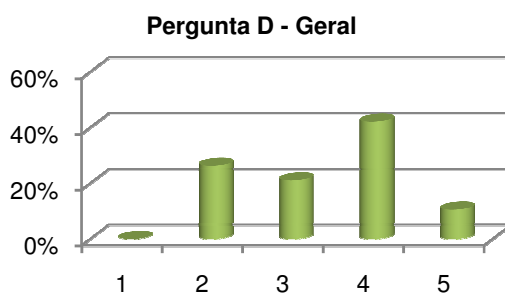


Figura 15 – Taxas de resposta da pergunta 1.D

Esta parece ser a moda em todos os sectores estudados, excepto no de distribuição de água, saneamento e resíduos sólidos, em que se julga existir um maior “espaço de manobra” e independência em relação à tutela. Neste sector particular, em 75% dos casos o acompanhamento da Câmara Municipal cinge-se à avaliação dos resultados no fim de cada exercício (opção 2).

E) Existem dados na empresa que representem o grau de satisfação do cliente/utente?

Das 20 empresas que preencheram o questionário, apenas três recolhem dados que permitam avaliar o grau de satisfação do cliente (opção 1). Trata-se, de facto, de um número bastante reduzido e significa que as empresas se encontram, em geral, muito viradas para si próprias e menos para os clientes finais que, dado a natureza específica e a responsabilidade social destas entidades, deveria ser a sua principal preocupação. Efectivamente, se é a qualidade de serviço o principal benefício da criação destas empresas, então é necessário medi-la objectivamente, e esta avaliação deve incluir a participação dos principais *stakeholders*. As taxas de resposta da pergunta 1.E encontram-se ilustradas na figura 16.

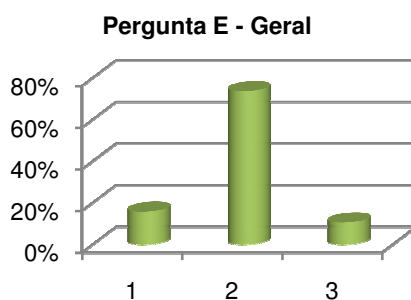


Figura 16 – Taxas de resposta da pergunta 1.E

Das 20 empresas que preencheram o questionário, apenas três recolhem dados que permitam avaliar o grau de satisfação do cliente (opção 1). Trata-se, de facto, de um número bastante reduzido e significa que as empresas se encontram, em geral, muito viradas para si próprias e menos para os utilizadores finais que, dado a natureza específica e a responsabilidade social destas entidades, deveria ser a sua principal preocupação. Efectivamente, se é a qualidade de serviço o principal benefício da criação destas empresas, então é necessário medi-la objectivamente, e esta avaliação deve incluir a participação dos principais *stakeholders*.

Duas empresas do Grupo C optaram por responder que esta avaliação não é aplicável (opção 3), ora não podendo estas empresas exercer actividades meramente administrativas, possuirão com certeza clientes ou destinatário finais. Daqui decorre que esta avaliação será sempre possível. A tendência para a avaliação de todas as entidades, de todos os procedimentos, objectivos e metas é crescente, também as empresas municipais têm de seguir este caminho, pois a avaliação de desempenho só pode trazer benefícios.

F) Os clientes/utentes tiveram a percepção da mudança com a criação da empresa?

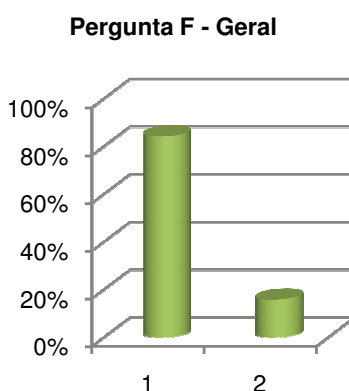


Figura 17 – Taxas de resposta da pergunta 1.F

Como se pode ver pelas taxas de resposta representadas na figura 17, existe a forte convicção de que os utilizadores têm a perfeita consciência que estão a ser servidos por uma empresa municipal, pois 84% das respostas a esta questão são nesse sentido (opção 1). De facto, em todos os sectores analisados esta foi a opção preferencial, as diferenças surgem apenas nas razões apontadas para essa percepção. Enquanto as empresas dos Grupos A, B e C afirmam tendencialmente que este

conhecimento se deve essencialmente a publicidade efectuada pela empresa (ainda que apontem outras razões adicionalmente), as empresas do Grupo F afirmaram maioritariamente que este se deve a diferenças claras no serviço prestado. Com efeito, nenhuma das empresas que respondeu ao questionário e pertencentes ao Grupo F recorre a publicidade institucional. Há que referir no entanto, que, por vezes, os clientes deste tipo de empresas são as próprias Câmaras Municipais, e em algumas situações são as próprias entidades externas que vêm a ser servidas pelas EM's, que impulsionam a criação das mesmas.

G) Existem pessoas do Conselho de Administração que acumulam funções?

Cerca de 63% das empresas municipais questionadas, têm administradores que acumulam funções noutras entidades (figura 18, opção 1). Essas entidades são quase sempre a Câmara Municipal, havendo, contudo, também casos de acumulação de funções em empresas privadas, públicas ou outras empresas municipais.

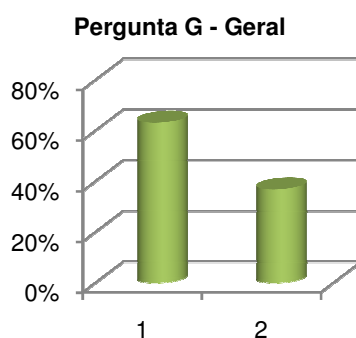


Figura 18 – Taxas de resposta da pergunta 1.G

Quando analisados isoladamente, verifica-se que esta tendência é semelhante em todos os sectores de actividade excepto para o Grupo B, em que a maioria das empresas afirmou que os elementos do conselho de administração não acumulam funções. Tanto no Grupo C como no Grupo F, duas empresas possuem gestores que acumulam funções em empresas privadas (num dos casos uma empresa detida em 49% pela EM). Nestas situações é preciso averiguar se os clientes das EM são as empresas privadas em que os gestores acumulam funções, ou vice-versa.

H) Os elementos do Conselho de Administração têm filiação política?

No cômputo global, 56% dos administradores das EM's possuem filiação política (opção 1) e destes 56%, em praticamente todos os casos, a mesma filiação que o actual executivo camarário. Esta situação era obviamente previsível, uma vez que, como se pode concluir da questão anterior, muitas das vezes é o próprio presidente de câmara ou vereadores da mesma cor política, que assumem os cargos de administração das empresas. O facto de a duração dos mandatos do conselho de administração serem coincidentes com os mandatos autárquicos, pode também influir nestas práticas. As taxas de resposta da pergunta 1.H encontram-se ilustradas na figura 19.

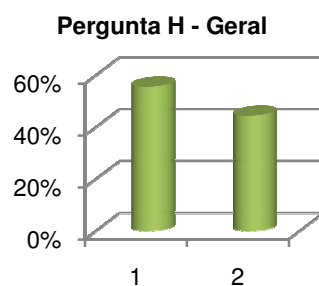


Figura 19 – Taxas de resposta da pergunta 1.H

Na análise sector a sector, conclui-se que esta situação ocorre mais frequentemente nas empresas nos Grupos B e F, uma vez que a opção 1 não foi a que obteve maior taxa de resposta para os restantes sectores.

3.2.2. Informação quantitativa geral

A par do que foi feito para a informação qualitativa, a análise desta secção do questionário será feita quer para a globalidade das empresas colaborantes, quer para cada sector estudado. Com estas questões tentou-se avaliar genericamente a evolução das tarifas praticadas pelas empresas assim como outras taxas relevantes, qualquer outra informação quantitativa referida neste documento é retirada dos Relatórios de Actividades e Contas e Balanços Sociais que foram solicitados às empresas.

A) Tendo em conta uma análise em preços constantes, a empresa pratica tarifas:

Como se pode ver na figura 20, cerca de 37% das empresas questionadas aplica tarifas semelhantes às praticadas antes da criação da empresa (opção 3), enquanto 21% das empresas estabelece tarifas ligeiramente superiores às praticadas anteriormente (opção 2). Ainda 32% das empresas afirmam que ou não praticam tarifas ou estas não existiam antes da criação da empresa (respostas englobadas na opção 6). Raramente as empresas municipais praticam tarifas inferiores ou bastante inferiores às praticadas antes da sua criação (opções 4 e 6).

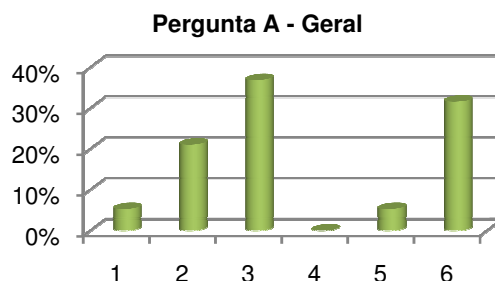


Figura 20 – Taxas de resposta da pergunta 2.A

Sectorialmente, metade das empresas do Grupo A pratica tarifas superiores ou bastante superiores às praticadas antes da sua criação (opções 2 e 1, respectivamente). A outra metade pratica tarifas

semelhantes. Também metade das empresas do Grupo B pratica tarifas semelhantes às anteriores. Nos restantes casos, estas ou são ligeiramente superiores ou simplesmente não existiam antes das novas empresas. Nos Grupos C e F encontram-se mais casos de não aplicação de tarifas ou o surgimento destas com a criação da empresa (situação em que existe um novo serviço, com uma nova tarifa).

B) Avalie a taxa de crescimento anual da rede de serviços ou infra-estruturas da empresa

A opção 6 correspondente à rede não aumentar desde a criação das EM's foi a mais respondida pelas empresas (29% das respostas). Esta é a situação verificada em todos os sectores excepto no *cluster* A em que os casos referentes à opção 1 (toda a rede actualmente existente foi constituída pela EM) e à opção 2 (a rede cresce anualmente a um ritmo cerca de 10% superior ao que se verificava anteriormente) ganham alguma relevância. As taxas de resposta da pergunta 2.B encontram-se ilustradas na figura 21.

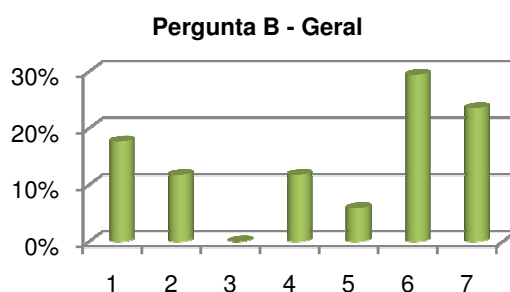


Figura 21 – Taxas de resposta da pergunta 2.B

Aparentemente e em termos gerais, não se tenta com a criação de uma EM dinamizar uma actividade ou serviço já existente, tenta-se isso sim criar um novo serviço ou geri-lo de forma distinta.

C) Avalie a taxa de crescimento anual de clientes/utentes

No que toca ao número de usufrutuários do serviço prestado (ver figura 22), 36% das empresas concordam em afirmar que este cresce a um ritmo muito superior ao verificado antes da criação das EM's (opção 1). Tendo em conta que também 23% das empresas afirmam que esta taxa se manteve depois da criação das EM's (opção 2), daqui se retira que em mais de 50% dos casos o mercado não se retraiu, mesmo tendo em conta alguns aumentos de custos para os municípios.

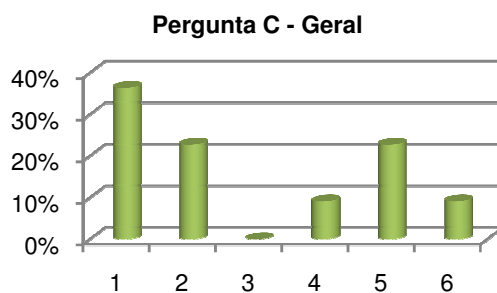


Figura 22 – Taxas de resposta da pergunta 2.C

Na parte final do questionário, existia um espaço onde os gestores das EM's podiam deixar a sua opinião pessoal, consubstanciada com a experiência, acerca dos pontos fortes e pontos fracos associados a este modelo de gestão, bem como a performance real das empresas. Em traços gerais, foram estes os pontos destacados pelos administradores (quadro 6):

Quadro 6 – Opinião dos gestores: pontos fortes *versus* pontos fracos do modelo de EM

Pontos fortes	Aspectos a melhorar
<ul style="list-style-type: none"> • Agilidade • Eficiência de recursos • Eficiência operacional • Especialização • Estrutura pessoal ligeira • Flexibilidade na gestão • Gestão da mudança mais eficiente • Gestão por objectivos • Inovação e dinamismo • Maior capacidade de <i>Marketing</i> • Maior conhecimento das necessidades dos utentes • Maximização de resolução de problemas • Menor custo económico • Menor interferência política comparativamente aos Serviços Municipalizados • Negociação com fornecedores mais célere e mais eficiente sob o ponto de vista dos custos • Proximidade • Recrutamento de quadros mais aptos • Resposta pronta e eficaz às solicitações • Retenção de custos com o pessoal • Serviço ao cliente • Sinergias • Tomada de decisão mais independente e consequentemente mais racional sob o ponto de vista da protecção dos interesses da empresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com os restantes serviços camarários • Capacidade financeira • Conflitos sociais existentes devido à existência de diferentes regimes laborais nas empresas • Equilíbrio geral nas remunerações auferidas • Excessiva dependência da decisão do Presidente da Câmara • Forte dependência dos accionistas • Imagem pública destas empresas • Infra-estruturas e equipamentos • Instabilidade/ciclos eleitorais • Intercomunicação entre Empresas Municipais • Legislação desadequada aos objectivos iniciais • Maior simplificação dos procedimentos usando uma gestão "privada" • Melhoria de condições aos trabalhadores • Melhoria de procedimentos e métodos • Necessidade de clarificar cabalmente custos de operação vs custos sociais (custos políticos), os quais devem ser assumidos integralmente pelos municípios • Níveis competência técnica • Procedimentos para aquisições • Relacionamento com os clientes, devido aos preços praticados • Transparência e comunicação

Tal como era expectável, as principais vantagens das EM's, na perspectiva dos seus gestores, prendem-se essencialmente com um maior dinamismo e diferenciação no atendimento que, obviamente, decorrem do acto de se estabelecer um organismo próprio, criado com um determinado propósito específico em vista. Por outro lado, praticamente todos os gestores que decidiram comentar a actuação destes organismos, afirmam que o maior problema associado às EM's tem a ver com a sua instrumentalização política. De facto, subsiste a ideia que a racionalidade da gestão empresarial perde-se por força das imposições camarárias. Estes e outros assuntos que se relacionam directamente com a viabilidade deste modelo de gestão, são discutidos adiante com maior detalhe (4ª

Capítulo), onde se faz uma interpretação conclusiva de todos os dados recolhidos ao longo da investigação.

As informações que aqui foram apresentadas, têm origem nos questionários preenchidos pelos responsáveis das EM's seleccionadas, por esta razão, beneficiam da presunção de verdade, sendo as conclusões da análise, baseadas nessas informações. Todavia, há que ter em conta que neste tipo de análises (com base em questionários), existe sempre o risco de ocorrer algum enviesamento. Isto porque é admissível que apenas as empresas com melhores *performances* tenham respondido ao questionário (contudo, neste caso concreto, este fenómeno não tem grande relevância).

3.3 Análise SWOT ao modelo de empresa municipal

Falar de forças competitivas do mercado no sector empresarial local não faz à partida muito sentido. De facto, a ausência desse ambiente competitivo poderá ser, em si mesmo, um factor justificativo de alguma falta de produtividade observada no seio destas organizações. Diz-se, por vezes, das empresas públicas, que estas não possuem instinto de sobrevivência.

O facto de estas empresas operarem em sectores normalmente monopolistas, e portanto sem os adequados estímulos para a inovação, procura de excelência e outros, normalmente impostos pela competição, não significa que não possa ser efectuada uma análise de cenário, avaliando-se ao nível estratégico as características destas instituições que poderão viabilizar o seu modelo.

A utilização de instrumentos de apoio à tomada de decisão poderá explicitar, quer os pontos fracos do modelo de EM, permitindo a formulação de medidas correctivas, quer os pontos fortes que viabilizam esta forma de prestação de serviços públicos locais e regionais. Um dos instrumentos mais utilizados para a percepção das características internas (organizacionais) e externas (ambientais) é a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*). Este modelo, combinando as forças e fraquezas das organizações com as oportunidades e ameaças do mercado, permite, quando efectuado com espírito crítico e auxílio de outras ferramentas e modelos de análise estratégica, traçar um rumo ou uma eficiente estratégia de negócio (ver figura 23).



Figura 23 – Matriz SWOT

De entre as características deste modelo de diagnóstico, destacam-se as seguintes:

- Processo simples, facilmente implementável;
- Identifica os elementos chave para a gestão da empresa, permitindo estabelecer prioridades;
- Faz o adequado contraponto entre as características intrínsecas à organização e as características do mercado ou meio em que esta se insere.

Como se pode ver na figura 23, é usual enumerar os vários aspectos da empresa de forma gráfica, com o auxílio de uma matriz que divide os factores internos da empresa (Forças e Fraquezas) dos factores externos à empresa (Oportunidades e Ameaças). Este quadro evidencia também quais destes factores são benéficos para o alcance dos objectivos (Forças e Oportunidades) e quais são prejudiciais (Fraquezas e Ameaças). Como é evidente, a predominância de factores negativos denuncia a inviabilidade da organização, ou a sua falta de capacidade para atingir os objectivos propostos. Por oposição, a predominância de pontos fortes implicaria o contrário.

A análise SWOT a executar no âmbito deste estudo, tem obrigatoriamente características distintas das comumente elaboradas. Em primeiro lugar, cada empresa ou organização terá a sua matriz SWOT, isto é, a missão e os objectivos de cada unidade organizacional condicionam a análise a efectuar, uma vez que as conclusões dependem obrigatoriamente das premissas estipuladas. Por exemplo, um aspecto que representa uma fraqueza para determinado objectivo poderá ser uma força para outro objectivo distinto. É inclusivamente admissível conceber que diferentes conselhos de administração de uma mesma empresa tenham visões empresariais diversas, o que resulta em análises SWOT variadas. Posto isto, como executar então uma análise SWOT às EM, existindo tantas entidades distintas a funcionar em sectores diferentes? A resposta passa por fazer uma análise ao próprio modelo institucional de EM, referindo os aspectos genéricos e os factores transversais a todas as empresas. Isto é possível porque a análise SWOT representa um instrumento bastante flexível, que permite avaliar uma unidade de negócio, uma proposta ou até uma ideia.

Etapas da análise

1. Definição do objectivo:

É crucial identificar claramente qual o objectivo da análise SWOT, uma vez que este condiciona todo o processo e permite identificar concretamente, qual o propósito da avaliação SWOT e suas implicações. Uma análise SWOT sem um objectivo específico e claro não terá utilidade.

O objectivo desta análise passa então por identificar “**Quais as vantagens do modelo institucional de EM em relação aos restantes**”.

2. Análise externa:

Nesta etapa, importa identificar os focos de oportunidades e ameaças que o meio envolvente às EM proporciona. O ambiente institucional é, como já foi referido, essencialmente caracterizado pela falta de competição empresarial. Tratando-se de empresas que se inserem no sector público, e mais

especificamente, no sector empresarial local, estas têm de respeitar alguns condicionalismos, que podem ir desde a estrutura empresarial até à própria actividade. Em adição a isto, certos sectores onde se inserem estas empresas, são ainda regulados. Ou seja, por um lado, o ambiente externo proporciona uma posição privilegiada a estas empresas, por outro lado, esse mesmo ambiente impõe grandes restrições comportamentais às EM.

Geralmente, uma análise deste género é composta por diversos factores. Os factores económicos e demográficos que afectam todas as empresas (variação do PIB, da taxa de inflação e outros para os económicos e taxa de natalidade, mortalidade, migrações e outros para os demográficos) são regra geral mais desfavoráveis para as empresas instaladas no interior, para o caso de Portugal. A desertificação do interior é obviamente uma ameaça para todas as empresas aí sediadas. No entanto um boa “rede” de serviços públicos poderá ser uma arma para combater esta tendência. Os factores tecnológicos (existência de mão-de-obra qualificada, acessibilidade a novas tecnologias, etc.) vão no seguimento do que foi dito para os económicos e demográficos, mas estes mercados rurais¹³ (do interior) são novos mercados ou mercados emergentes, que podem ser vistos como uma oportunidade para este modelo de prestação de serviços públicos, em vez de uma ameaça. Os factores político-legais e sócio-culturais, encontram-se ambos estipulados na legislação em vigor e foram alvo constante de análise ao longo deste estudo. O facto de, apenas muito recentemente, ter entrado em vigor a nova legislação (RJSEL), permite perspectivar alguns anos de estabilidade no sector, o que atenua potenciais ameaças por imprevisibilidade neste aspecto. Quanto às novas tendências de avaliação de desempenho no sector público, devem ser vistas como oportunidades de melhoria contínua, que podem tornar estas empresas como uma boa aposta de futuro. Por fim, os novos modelos de contratação pública poderão fornecer melhores mecanismos de resposta aos mercados públicos, conseguindo-se sistemas mais transparentes e mais rápidos.

Tendo em conta o objectivo de análise estipulado, há que identificar então, quais os concorrentes directos das EM, isto é, quais os modelos de prestação de serviços alternativos. Como já vimos, actualmente essas alternativas poderão ser os serviços municipais, os serviços municipalizados e os serviços concessionados. Na análise a efectuar, há que referir as forças e fraquezas do modelo de EM em relação a estes modelos.

3. Análise interna:

Nesta etapa, importa identificar as forças e fraquezas de que o modelo institucional de EM dispõe (ambiente interno), para fazer face às solicitações do ambiente externo e que caracterizam a instituição num determinado momento. Como foi já observado, o ambiente externo às EM enfrenta potenciais mudanças (novos mercados, avaliação de desempenho, etc.), interessando, por isso, aferir se estas organizações têm as competências necessárias para se adaptarem a essas mudanças,

¹³ Como mercados rurais emergentes, podem referir-se alguns exemplos tais como a agricultura biológica, o turismo rural e outros que, no entanto, exigirão capacidade para inovar e explorar estes nichos.

enfrentando as ameaças e aproveitando as oportunidades. Neste ponto, torna-se evidente que tanto o ambiente externo como o interno devem ser permanentemente monitorizados.

É precisamente sobre as características intrínsecas ao modelo de EM que recai o grosso desta investigação, atentando-se no seu decorrer a diversos pormenores da estrutura e funcionamento destas entidades. Numa tentativa de sistematizar toda essa informação, na etapa seguinte da análise são apresentadas algumas das principais características das EM que poderão diferenciar este modelo dos restantes. Essas características são divididas em pontos fortes, que devem ser promovidos, mantidos e melhorados, pois representam as vantagens competitivas deste modelo, e em pontos fracos, sobre os quais devem ser tomadas medidas correctivas.

4. Matriz SWOT e conclusões:

	Benéfico para atingir o objectivo	Prejudicial para atingir o objectivo
Origem Interna (atributos da organização)	<ul style="list-style-type: none"> - Preocupações sociais - <i>Know-how</i> - Boa gestão da informação - Visão empresarial do “negócio” - Contratualização dos serviços e posteriores negociações facilitadas pela proximidade com o poder político - Possibilidade de revisão ou extinção do contrato de prestação de serviços em caso de mau desempenho ou alteração da conjuntura - Boa capacidade creditícia, tendo em conta o accionista (CM) - Filosofia e valores empresariais apropriados e de, certa forma, enquadrados pela legislação 	<ul style="list-style-type: none"> · Fraca sustentabilidade económica · Grande dependência do poder político local · Indefinições no tipo de contratos dos trabalhadores da empresa · Restrições orçamentais podem dificultar a contratação de quadros qualificados · Fraca capacidade para inovar · Pouca motivação para a melhoria continua
Origem Externa (atributos do ambiente)	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados emergentes nos meios rurais - Novos métodos de contratação pública - Alguma resistência por parte da sociedade, no estabelecimento de uma cultura puramente capitalista - Nova cultura da avaliação do desempenho pode tornar estas empresas mais eficientes - Legislação recente indicará, em princípio, alguma estabilidade a este nível 	<ul style="list-style-type: none"> · Fraca reputação perante a opinião pública · Falta de um ambiente competitivo · Instabilidade originada pelos ciclos eleitorais · Certas decisões políticas poderão, a qualquer momento, mudar completamente o modelo organizativo das regiões (por exemplo, a Regionalização) · Verificando-se a falta de viabilidade económica das EM a solução das concessões pode ganhar força

Figura 24 – Matriz SWOT aplicada ao modelo das EM's

Importa mais uma vez relembrar, que a matriz da figura 24 não foi preenchida nem do ponto de vista dos gestores das EM's, nem do ponto de vista do accionista ou concedente (Câmara Municipal). Tenta-se, por outro lado, com a análise efectuada, estudar o problema como um todo e procurar os factores que importam à sociedade. Isto é, aqueles que têm influência, na melhor ou pior forma, como

se tratam os dinheiros públicos. De seguida, explicitam-se alguns aspectos presentes na matriz elaborada e conclusões que daí se podem retirar.

No espaço dedicado aos pontos fortes das EM's, referem-se as preocupações sociais que, obviamente, estas entidades possuem, e também o *know-how* que provém do facto de estas empresas frequentemente evoluírem de estruturas que já asseguravam esses serviços (serviços municipais e serviços municipalizados) ou de terem nos seus quadros pessoas que estariam, de certa forma, relacionadas com essas actividades e transitaram para a empresa. Estes dois aspectos podem servir como elemento de diferenciação em relação às entidades concessionárias. Por outro lado, a visão empresarial e a boa gestão da informação distanciam as EM dos serviços municipais e municipalizados. A forte ligação com a edilidade tem bons e maus aspectos, sendo que o lado positivo se relaciona na facilidade de negociação entre os dois intervenientes (EM e Câmara Municipal), sendo inclusivamente possível a extinção da empresa por decisão da Assembleia Municipal.

Os fracos resultados económicos que várias destas entidades apresentam, bem como a excessiva dependência do accionista, são fraquezas já referidas neste estudo. Existe no seio destas empresas uma grande variedade de tipos de trabalhadores, isto é, muitas vezes quando se cria uma EM tentam-se transferir os trabalhadores pertencentes à Câmara Municipal para a nova empresa. Ora, este processo não é fácil tendo em conta os benefícios do estatuto de funcionário público. Assim, muitas vezes os quadros das empresas apresentam um misto de trabalhadores próprios e pertencentes à edilidade, o que pode ser foco de injustiças, falta de motivação dos trabalhadores, etc.

Para conseguirem aproveitar as oportunidades existentes as EM's terão de se ajustar, pois, por exemplo, no caso dos mercados rurais emergentes, será exigida uma forte capacidade para inovar, a par de um grande dinamismo empresarial. Quer as tendências para a avaliação de desempenho (que podem, por exemplo, resultar no prestígio das empresas eficientes e na extinção das ineficientes), quer a habitual resistência dos países europeus para entregarem ao sector privado todos os serviços públicos, podem ser elementos importantes para a "sobrevivência" deste modelo.

Do conjunto de ameaças enumerado na matriz SWOT, pensa-se que a falta de um ambiente competitivo será a principal. Existem meios capazes de "simular a competição" entre municípios, meios estes que devem ser estudados e aplicados. A instabilidade resultante do ciclo eleitoral de 4 anos, seria, sem dúvida, minorada apostando-se numa maior separação entre as Câmaras Municipais e as EM's, sabendo-se no entanto, ser muito difícil evitar esta prática comum. A par de uma correcção das fraquezas, um uso correcto dos pontos fortes destas empresas para fazer frente às oportunidades e ameaças do ambiente externo, facilmente resultariam numa maior taxa de aprovação da opinião pública.

Posto isto, a análise efectuada parece mostrar que o modelo de EM possui qualidades suficientes para ser uma hipótese com viabilidade para o futuro, há no entanto que resolver certos aspectos para que tal se venha de facto a verificar. Acredita-se que é possível actuar sobre os pontos fracos característicos destas empresas, revestindo a opção EM de ainda maior viabilidade.

Muitas das características presentes na matriz SWOT atrás exposta, não pertencem exclusivamente ao modelo de EM. Para melhor evidenciar essas semelhanças e diferenças, elaborou-se a partir da matriz SWOT, o quadro 7 que sintetiza algumas dessas características e ilustra os vários modelos de prestação de serviços públicos locais.

Quadro 7 – Semelhanças e diferenças entre os vários modelos de prestação de serviços públicos locais

Características	Serviços municipais	Serviços municipalizados	Empresas municipais	Empresas concessionárias
<i>Know-how</i>	++	++	++	+
<i>Performance económica</i>	-	-	-	++
<i>Performance “social”</i>	+	+	+	-
Gestão da informação	--	-	++	++
Liberdade em relação ao poder político local	--	--	-	++
Visão empresarial	--	-	+	++
Facilidade na contratualização dos serviços	++	++	++	--
Credibilidade perante a opinião pública	+	+	-	+
Segurança para os <i>stakeholders</i>	+	+	+	-
Capacidade para inovar	--	--	-	+
Capacidade de resgate dos bens e serviços	++	++	++	--
Pouca atractividade para corrupção ou actividades ilícitas	+	+	-	+

A análise deste quadro dá a ideia que as EM's e os serviços concessionados apresentam vantagens em relação aos restantes, por possuírem mais características positivas. Há no entanto que evitar as generalizações, uma vez que existem casos em que, aspectos como a dimensão do negócio, a sua natureza, localização geográfica, demografia, etc. influenciam a decisão no que toca ao modelo a utilizar. Salvo estas excepções, a “competição” entre a EM's e as concessões demonstra-se renhida. Os serviços concessionados ganham em 6 dos 12 tópicos, enquanto as EM's ganham em 5 deles. Evidentemente, nem todas estas características valem o mesmo para os decisores, variando os critérios de executivo para executivo. O domínio das EM's em Portugal, pode ser justificado pela habitual preferência dos autarcas para tópicos como a “*performance social*”, a “facilidade na contratualização dos serviços” e a sua “capacidade de resgate”.

Não se pode deixar de referir que uma análise SWOT é um método algo subjectivo e condicionado à interpretação do autor. Todavia, o método organiza a informação de uma forma lógica que auxilia a compreensão, apresentação, discussão e tomada de decisão, indo bastante além da simples análise de prós e contras. Todas as organizações beneficiam com a elaboração da sua análise SWOT, bem como da dos seus competidores.

4º CAPÍTULO – A PRODUTIVIDADE DOS SERVIÇOS

4.1 Produtividade total dos factores

A produtividade é definida como o rácio entre os *outputs* produzidos e os *inputs* utilizados. O conceito de produtividade diverge do conceito de eficiência pois depende do ambiente operacional, bem como da efectiva escala de operação (apresenta natureza dinâmica). Naturalmente, a determinação da produtividade de uma qualquer organização é trivial estando-se na presença de um único *input* e um único *output*, sendo que a situação ganha maior complexidade quando existe uma grande quantidade destes dados. Nos dias que correm, o conceito de produtividade total dos factores (PTF) encontra-se generalizado entre aqueles que agregam as múltiplas variáveis em causa e permitem determinar uma medida para a produtividade. Tradicionalmente, a PTF tem sido enunciada como o crescimento real dos produtos (*outputs*) não explicado pelo crescimento dos factores (*inputs*) (Marques, 2008).

Os estudos sobre a PTF podem ser orientados segundo diversos objectivos, de entre os quais se destacam os seguintes:

- Identificar as organizações que devem servir como referência para o sector como exemplo de “boas práticas”, normalmente caracterizadas como as mais inovadoras e melhor geridas;
- Criar uma espécie de ambiente competitivo virtual entre organizações que actuem em regime do monopólio natural (podem nem ser do mesmo sector);
- Utilizar a PTF como base da regulação económica, empregando métodos de incentivo ao desempenho e à produtividade;
- Analisar a estrutura de mercado de um determinado sector, no que diz respeito à dimensão das empresas, sua propriedade e organização.

A PTF representa uma ferramenta muito mais poderosa que as medidas parciais de produtividade, os habituais indicadores de desempenho (ID) que se baseiam num único *input* e/ou *output*. Entenda-se que os simples ID são proveitosos (sobretudo ao nível operacional), sendo de cálculo bastante simples e de leitura relativamente transparente. No entanto, pelo seu carácter parcial, podem fornecer indicações erróneas quando considerados isoladamente. As metodologias de aferição devem ser globais, isto é, devem recolher toda a informação relevante para o cálculo da produtividade.

De facto, como dizem Coelli *et al.* (2005):

A total factor productivity (TFP) index measures change in total output relative to the change in the usage of all inputs. A TFP index is preferred over partial productivity measures, such as output per unit of labour, since partial measures can provide a misleading picture of performance.

Para incluir todos os factores de produção e todos os produtos, a PTF define-se como o rácio entre o somatório de todos os *outputs* ponderados (y) e o somatório de todos os *inputs* ponderados (x), tal como se encontra expresso na seguinte equação:

$$PTF = \frac{\sum_{i=1}^M a_i y_i}{\sum_{j=1}^N b_j x_j} \quad (1)$$

Na equação 1, M e N representam, respectivamente, o número total de *outputs* e de *inputs* e os parâmetros a_i e b_j constituem as ponderações dos *outputs* e dos *inputs*.

A PTF tem sido utilizada nos mais variados sectores de actividade, tais como os transportes, agricultura, banca, saúde, educação e os serviços de infra-estruturas urbanas. Nestes últimos, só muito recentemente o conceito começou, de facto, a ser implementado, situação que se relaciona com a entrada dos privados na prestação destas actividades. Este procedimento permite determinar as alterações em todos os *outputs*, relativas às alterações na utilização de todos os *inputs*, para um certo período e organização. Seguindo então a teoria dos números índices, na vertente quantidade, a variação da PTF, no período de tempo entre t e $t+1$, para uma unidade organizacional (UO) que consuma um único *input* (x) e produza um único *output* (y) seria:

$$PTF_{t,t+1} = \frac{PTF_{t+1}}{PTF_t} = \frac{y_{t+1}/y_t}{x_{t+1}/x_t} \quad (2)$$

Para a situação normal de uma UO com múltiplos *inputs* e *outputs*, a variação da PTF obtém-se do quociente entre um índice de *outputs* e um índice de *inputs*. Estes índices serão função dos preços (receitas e custos) e das quantidades em jogo no período em análise. Posto isto, a generalização da equação 2 será da seguinte forma:

$$PTF_{t,t+1} = \frac{PTF_{t+1}}{PTF_t} = \frac{Y(p_{t+1}, p_t, y_{t+1}, y_t)}{X(w_{t+1}, w_t, x_{t+1}, x_t)} \quad (3)$$

onde p_{t+1} , p_t , w_{t+1} e w_t são os preços e y_{t+1} , y_t , x_{t+1} e x_t são as quantidades, respectivamente dos *inputs* e dos *outputs*.

Numa rápida observação da equação 3, facilmente se percebe que se o índice de *outputs* Y cresce mais rapidamente do que o índice de *inputs* X , a variação da PTF é positiva (isto é, superior a 1) o que significa que ocorre progresso. Evidentemente, acontecendo o contrário (variação da PTF inferior a 1) regista-se uma regressão. Por fim, se o quociente da relação estabelecida pela equação 3 for igual à unidade, não há variação de produtividade.

No plano teórico, a variação da PTF é comumente dividida em três parcelas, designadamente a variação da eficiência técnica, da tecnologia de produção e da eficiência de escala. Ou seja, qualquer mudança num destes domínios, para determinado intervalo de tempo, resultará imediatamente numa

variação da produtividade ($PTF_{t,t+1} \neq 1$). Em casos de múltiplos *inputs* e *outputs*, a eficiência alocativa também poderá ser relevante, podendo ser confundida com a variação da PTF.

Para além destas parcelas, que provocam a variação da PTF, existem no mundo real muitos outros factores que podem influenciar a oscilação da produtividade percebida. Os elementos que modificam o ambiente operacional onde as UO actuam, tais como alterações na regulação, falta de competição e capacidade de utilização, não têm a ver com a verdadeira produtividade, mas provocam a variação dos índices da PTF. O facto desta variação poder dever-se a hipóteses obscuras, levou Abramovitz (1956) a afirmar que a PTF é uma “*measure of our ignorance*”.

Como se pode ver no esquema da figura 25, existem diversas metodologias com vista à determinação da PTF. Cada um dos métodos apresenta vantagens e desvantagens, sendo que as principais diferenças no que toca a resultados, resumem-se no seguinte: nas metodologias paramétricas há uma estimação explícita de funções que definem a tecnologia de produção, não acontecendo o mesmo para as não paramétricas. Os métodos fronteira permitem a determinação da eficiência técnica (parcela da PTF), enquanto os não fronteira assumem que as UO são tecnicamente eficientes.

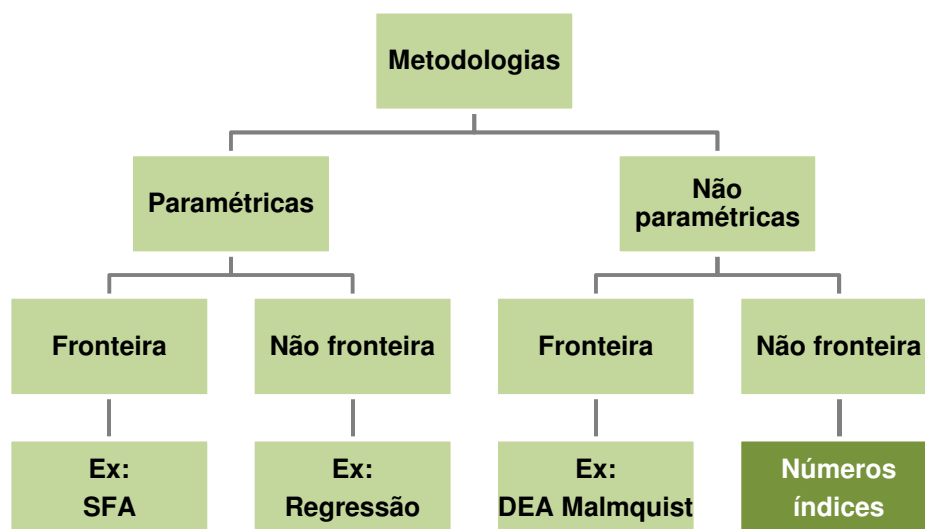


Figura 25 – Metodologias de determinação da PTF

A técnica utilizada no estudo que à frente se expõe, é a dos números índices, essencialmente porque é esta, entre todas, a metodologia que requer menor quantidade de dados disponíveis, envolvendo também um reduzido esforço de cálculo. De facto, seria complicado empregar qualquer uma das restantes técnicas aos casos de estudo, uma vez que as informações disponíveis são bastante limitadas.

4.2 Números índices

Tal como foi dito, fazendo parte das técnicas não paramétricas não fronteira, os números índices ignoram a ineficiência técnica (e também a ineficiência alocativa), tendo como contrapartidas a simplicidade de cálculo e menor exigência quanto aos requisitos dos dados.

Coelli *et al.* (2005) definem os números índices da seguinte maneira:

An index number is defined as a real number that measures changes in a set of related variables. Conceptually, index numbers may be used for comparisons over time or space or both. Index numbers are used to measure price and quantity changes over time, as well as to measure differences in the levels across firms, industries, regions or countries.

Um número índice (ou simplesmente índice) define, então, a relação entre dois estados de uma grandeza susceptível de variar no tempo e/ou no espaço. Os índices permitem medir preços e quantidades ao longo do tempo, bem como contabilizar as suas diferenças entre firmas, indústrias, regiões ou países (UO). Em termos temporais, a data para a qual o índice é calculado designa-se por data actual. Esse índice representará a intensidade de um determinado fenómeno em relação àquela que se verificou no período ou data de referência, designada por data base. A classificação dos números índices pode ser observada na figura 26:

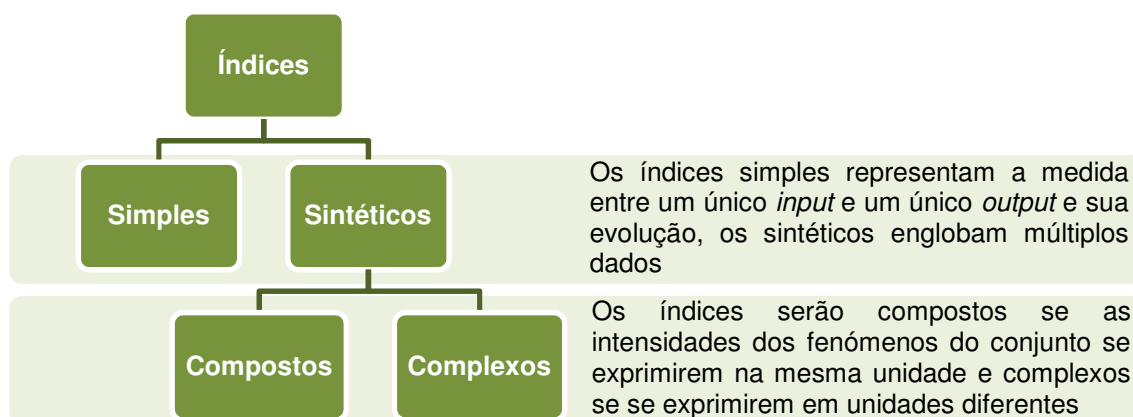


Figura 26 – Classificação dos números índices

Na maior parte das vezes (e também neste trabalho) utilizam-se índices sintéticos. De facto, no caso da PTF, os números índices estimam a produtividade através do rácio entre um índice de *outputs* (que integra todos os produtos) e um índice de *inputs* (que integra todos os factores de produção).

Praticamente todas as UO possuem uma grande quantidade de *inputs* e *outputs* que é necessário agregar para se obter um único índice de *outputs* e um único índice de *inputs* (os índices sintéticos). Esta agregação é feita através de índices que são o somatório ponderado de *inputs* e *outputs* individuais. Para os índices de quantidades, os pesos ou coeficientes de ponderação serão relativos aos preços, isto é, às receitas para o caso dos produtos (*outputs*) e aos custos para o caso dos

factores de produção (*inputs*). No caso de índices de preços, utilizar-se-ia, obviamente, as quantidades como coeficientes de ponderação.

Entre os números índices mais utilizados, destacam-se os índices de Laspeyres, de Paasche, de Fisher e de Törnqvist. Todos estes índices podem ser de preços ou quantidades (consoante se pretenda avaliar a variação de um ou outro no tempo ou no espaço). Podem também ser índices de *inputs* ou de *outputs*, consoante seja a variação dos preços ou quantidades, de uns ou de outros, que se pretende medir.

Os índices podem ser calculados segundo duas abordagens distintas, designadamente a indirecta¹⁴ onde se determina a partir de um índice (de preços ou quantidades) o seu “dual” (de quantidades ou de preços) através da sua relação com a mudança de valor (ver equação 4) e a directa onde se calculam os índices através da contabilização das variações das quantidades ou dos preços dos bens ou serviços, sendo esta a abordagem adoptada no presente estudo.

Adopta-se, daqui em diante, a seguinte notação. Seja p_{ij} e q_{ij} o preço e a quantidade do bem ou do serviço i ($i=1, 2, \dots, M$) na data ou na UO j ($j=1, 2$).

A expressão que permite calcular a já referida mudança de valor (V) será:

$$V_{12} = \frac{\sum_{i=1}^M p_{i2} q_{i2}}{\sum_{i=1}^M p_{i1} q_{i1}} = P_{12} \times Q_{12} \quad (4)$$

Esta expressão demonstra a possibilidade de calcular indirectamente, por exemplo, o índice de quantidades (Q_{12}) a partir do índice de preços (P_{12}) e da mudança de valor (V_{12}).

a) Índice de Laspeyres

O índice de Laspeyres¹⁵, criado no final do século XIX na Finlândia, utiliza as quantidades da data base ou os preços da data base como coeficientes de ponderação, consoante se trate, respectivamente, do índice de preços ou do índice de quantidades.

A expressão que permite calcular o índice de quantidades de Laspeyres (Q^L) é a seguinte¹⁶:

¹⁴ As vantagens e inconvenientes da abordagem indirecta podem ser revistas na literatura especializada tal como Allen *et al.* (1981), Diewert (1976, 1983), Caves *et al.* (1982) e Balk (1997). De referir que a “verdadeira dualidade” só ocorre quando os índices cumprem o teste da reversibilidade, situação que de entre aqueles que aqui se tratam, apenas acontece com os índices de Fisher.

¹⁵ Este índice é utilizado em Portugal por exemplo para o cálculo do Índice de Preços no Consumidor (IPC).

¹⁶ Aqui, tal como nas próximas páginas, apenas se apresentam os índices de quantidades (Q_{ij}), por serem estes os utilizados nos casos de estudo. No entanto, para obter as expressões dos mesmos índices na vertente preços (P_{ij}), basta trocar os “q” pelos “p” nas expressões apresentadas, tendo em conta a notação adoptada.

$$Q_{12}^L = \frac{\sum_{i=1}^M p_{i1} q_{i2}}{\sum_{i=1}^M p_{i1} q_{i1}} = \sum_{i=1}^M \frac{q_{i2}}{q_{i1}} \times w_{i1} \quad (5)$$

onde w_{i1} é o peso do bem ou serviço i na data base, ou seja, $p_{i1} q_{i1} / \sum_{i=1}^M p_{i1} q_{i1}$

b) Índice de Paasche

O índice de Paasche é também muito utilizado, ainda que seja menos conhecido que o de Laspeyres. A principal diferença entre estes dois números índice, reside no facto do índice de Paasche, contrariamente ao de Laspeyres, utilizar as quantidades da data actual ou os preços da data actual como coeficientes de ponderação.

A expressão que permite calcular o índice de quantidades de Paasche (Q^P) é a seguinte:

$$Q_{12}^P = \frac{\sum_{i=1}^M p_{i2} q_{i2}}{\sum_{i=1}^M p_{i2} q_{i1}} = \frac{1}{\sum_{i=1}^M \frac{q_{i2}}{q_{i1}} \times w_{i2}} \quad (6)$$

onde w_{i2} é o valor relativo do bem ou serviço i na data 2 ("actual"), ou seja, $p_{i2} q_{i2} / \sum_{i=1}^M p_{i2} q_{i2}$

Os índices de Laspeyres e Paasche serão iguais apenas na circunstância das quantidades relativas (ou preços relativos para os índices de preços) serem idênticas em ambas as datas, divergindo tanto mais quanto maior for a sua variação. De referir ainda que estes dois índices fornecem limites, constituindo um majorante e um minorante, para os restantes índices determinados, sendo que o índice "verdadeiro" estará nesse intervalo.

c) Índice de Fisher

A diferença de valores normalmente verificada entre os índices de Laspeyres e de Paasche, bem como algumas limitações das suas propriedades teóricas (matemáticas e económicas¹⁷), levaram à definição do índice de Fisher. Este índice, embora menos intuitivo que os anteriores, apresenta excelentes propriedades, sendo por esta razão frequentemente denominado de índice ideal de Fisher.

A expressão que permite calcular o índice de quantidades de Fisher (Q^F) é a seguinte:

$$Q_{12}^F = \sqrt{Q_{12}^L \times Q_{12}^P} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^M p_{i1} q_{i2}}{\sum_{i=1}^M p_{i1} q_{i1}} \times \frac{\sum_{i=1}^M p_{i2} q_{i2}}{\sum_{i=1}^M p_{i2} q_{i1}}} = \sqrt{\sum_{i=1}^M \frac{q_{i2}}{q_{i1}} \times w_{i1} \times \frac{1}{\sum_{i=1}^M \frac{q_{i2}}{q_{i1}} \times w_{i2}}} \quad (7)$$

¹⁷ Acerca das propriedades axiomáticas dos números índices consulte-se, por exemplo, Eichorn *et al.* (1976)

d) Índice de Törnqvist

O índice de quantidades de Törnqvist é muitas vezes utilizado em estudos onde se efectua a determinação da PTF. Este índice não é tão expedito quanto os anteriores, no entanto, possui propriedades importantes que fazem com que este seja frequentemente utilizado como confirmação e aferição de outros métodos de cálculo da produtividade. O índice de quantidades de Törnqvist consiste na média geométrica ponderada das quantidades relativas (as ponderações provêm da média aritmética do peso dos valores nas datas base e actual).

A expressão que permite calcular o índice de quantidades de Törnqvist (Q^F) é a seguinte:

$$Q_{12}^T = \prod_{i=1}^M \left(\frac{q_{i2}}{q_{i1}} \right)^{\frac{w_{i1} + w_{i2}}{2}} \quad (8)$$

ou, para maior simplicidade de cálculo, na forma logarítmica:

$$\ln Q_{12}^T = \sum_{i=1}^M \left(\frac{w_{i1} + w_{i2}}{2} \right) \times (\ln q_{i2} - \ln q_{i1}) \quad (9)$$

onde w_{i1} e w_{i2} têm os significados anteriormente definidos.

A comparação entre preços e quantidades ao longo do tempo, pode ser feita em relação a uma data base fixa ou, por oposição, em relação a uma data base deslizante que acompanha a evolução temporal. Neste último caso, a data base será sempre a imediatamente anterior e não a data base inicial (data para a qual se iniciou o estudo).

Quer uma quer outra opção apresentam vantagens e inconvenientes. Adoptando uma base fixa simplifica-se a determinação dos índices (pois os pesos não têm de ser revistos em todas as datas), no entanto os erros são, desta forma, amplificados. Nestas situações as diferenças entre os índices de Laspeyres e de Paasche amplificam-se, perdendo significado e aumentando a incerteza do estudo. Para além destes aspectos, a adopção de uma data base inicial fixa pode também ser comprometedor em situações onde existam mudanças de tecnologia significativas e sistemáticas (Coelli, *et al*, 2005). Contudo, existem técnicas que permitem contrariar estes aspectos. Por exemplo, o Instituto Nacional de Estatística (INE), adopta uma data base fixa que é revista periodicamente evitando-se assim a propagação de erros. Um maior detalhe acerca das características de uma e outra opção poderá ser encontrado em Forsyth (1978), Forsyth *et al.* (1981) e Szulc (1983).

Tendo tudo o que já foi dito em conta, a adopção de uma data base deslizante parece ser uma boa opção, tendo sido essa a tomada para o estudo apresentado no subcapítulo seguinte. No entanto, há que referir o problema de nenhum dos índices atrás referidos (Laspeyres, Paasche, Fisher e Törnqvist) respeitar a propriedade axiomática da transitividade. Esta propriedade é muito importante

para que as comparações temporais (uma UO ao longo de determinado período) e multilaterais (várias UO) sejam consistentes. Esta propriedade é respeitada se e só se qualquer índice satisfazer a seguinte relação:

$$I_{13} = I_{12} \times I_{23} \quad (10)$$

Ou seja, em termos temporais, a comparação directa entre duas datas (1 e 3) deveria ser igual à comparação indirecta através de uma terceira data (1 e 2 e 2 e 3). Ora, tal não acontece porque os pesos são específicos para cada data.

Existem métodos para transformar índices não transitivos em índices transitivos, de entre os quais se destaca o método EKS desenvolvido por Elteto e Koves (1964) e Szulc (1964). No entanto, este processo acarreta também inconvenientes. Na verdade, calculando-se os índices acumulados desde a data base, verifica-se quase sempre que os resultados finais são semelhantes (ou seja os índices de Fisher e Törnqvist transitivos são idênticos aos índices acumulados não transitivos.¹⁸)

Já se referiu que os números índices permitem determinar a PTF, representando uma metodologia muito apta, com resultados transparentes e relativamente fáceis de interpretar. O problema é que este método não permite a decomposição da produtividade (ou seja, permite identificar variações da PTF mas não expõe claramente quais foram as parcelas responsáveis) e não tem em conta o desempenho das restantes entidades inseridas no mesmo sector. Finalmente, esta metodologia, apesar de ser uma das menos exigentes em termos de dados, precisa ainda assim de diversos elementos acerca dos preços e quantidades, quer dos *inputs* quer dos *outputs* das UO.

Pelas razões acima discutidas, os índices de Törnqvist e de Fisher são os mais adequados para o cálculo da PTF, sendo que habitualmente se utilizam os primeiros. Em geral, a expressão de cálculo da PTF é a seguinte:

$$PTF_{12} = \frac{IO_{12}}{II_{12}} \quad (11)$$

onde IO_{12} representa o índice de *outputs* nas datas 1 e 2 e II_{12} representa o índice de *inputs* para as mesmas datas.

Os índices acumulados obtêm-se multiplicando todos os índices binários calculados anteriormente e até à data em questão, por exemplo:

$$IO_{15} = IO_{12}IO_{23}IO_{34}IO_{45} \quad (12)$$

¹⁸ O que significa que os índices de Fisher e Törnqvist não respeitam a propriedade da transitividade apenas por uma pequena ordem de aproximação.

O objectivo do capítulo que a seguir se apresenta, passa por avaliar que consequência teve a implementação do modelo de EM na produtividade dos serviços públicos locais em Portugal, utilizando para tal a teoria dos números índices no cálculo da PTF.

4.3 Aplicação da PTF a casos de estudo

Este estudo pretende determinar a variação da produtividade nos serviços de infra-estruturas urbanas geridos por EM's. O facto de se restringir o estudo apenas aos serviços de infra-estruturas representa, tendo em conta o contexto, uma obrigatoriedade mais do que uma opção. Com efeito, para que o cálculo da PTF de uma determinada UO seja possível, é fundamental que esta possua contabilidade própria e proceda à recolha de dados operacionais importantes.

Ora, no caso concreto dos serviços públicos locais, a medição da produtividade dos chamados serviços municipais¹⁹ fica automaticamente posta de parte, pois as suas contas não são autonomizadas relativamente às contas da autarquia. Por outro lado, esta análise será, em princípio, possível para as restantes formas de prestação de serviços locais (a saber, serviços municipalizados, EM's e empresas concessionárias).

É então possível comparar a variação da PTF das EM's quer com a dos serviços municipalizados, quer com a dos serviços concessionários. Para corresponder da melhor forma aos objectivos propostos, optou-se por estudar os casos em que se extinguiram os serviços municipalizados, dando lugar à gestão dos mesmos serviços públicos por EM's. Desta forma, é possível avaliar com maior detalhe qual foi a verdadeira evolução do negócio ao longo do tempo, eliminando-se algumas das "hipóteses obscuras" de que se falou atrás por se tratar exactamente do mesmo âmbito geográfico, cultural e socioeconómico. O objectivo será então determinar se o modelo de EM apresenta, ou não, maiores índices de produtividade do que a hipótese alternativa (modelo de serviço municipalizado), aprovando ou refutando, os argumentos esgrimidos pelos seus defensores.

Historicamente, em Portugal os serviços municipalizados sempre se ocuparam preferencialmente dos serviços de água e de saneamento de águas residuais. Existem, contudo, alguns casos em que estes organismos englobavam ainda outras actividades, sendo que, para este estudo, interessa destacar a recolha de RSU e um ou outro caso pontual de prestação de serviços de transporte urbano. Tendo então em conta o espectro de actividades habitualmente desenvolvidas pelos serviços municipalizados, torna-se evidente a restrição deste estudo aos serviços de infra-estruturas urbanas (essencialmente, *clusters* A e B).

Infelizmente, não foi fácil encontrar casos em que se cumprissem as premissas exigidas, nomeadamente disponibilidade da informação requerida e correspondência com a situação pretendida (serviços municipalizados substituídos total ou parcialmente por EM's). De facto, de entre

¹⁹ ver 2º Capítulo, no ponto 2.2 "Tipos de Serviços Públicos Locais e de Organização Empresarial".

as 235 EM's actualmente existentes, conseguiram-se encontrar apenas 11 empresas que ocuparam o lugar de serviços municipalizados. Em 9 destes 11 casos, os serviços municipalizados limitavam-se a prestar SAAR, o que significa que as EM's que lhes sucederam apenas podem ser comparadas em relação a estes serviços. Nos restantes 2 casos, para além dos serviços de SAAR, um deles fazia a recolha de RSU e outro prestava serviços de transporte urbano. Esta informação encontra-se resumida no quadro 8:

Quadro 8 – Serviços municipalizados total ou parcialmente substituídos por EM's

Serviço Municipalizado	Actividade		EM	Actividade (actual)
SM Aveiro	SAAR + Transporte urbano	⇒	MOVEAVEIRO	Transporte urbano
SM Beja	SAAR	⇒	EMAS	SAAR
SM Braga	SAAR + RSU	⇒	AGERE	SAAR + RSU
SM Coimbra	SAAR	⇒	Águas de Coimbra	SAAR
SM Covilhã	SAAR	⇒	Águas da Covilhã	SAAR + RSU
SM Esposende	SAAR	⇒	EAMB	SAAR + RSU
SM Faro	SAAR	⇒	FAGAR	SAAR + RSU
SM Guimarães	SAAR	⇒	VIMÁGUA	SAAR + RSU
SM Portimão	SAAR	⇒	EMARP	SAAR + RSU
SM V. N. de Gaia	SAAR	⇒	Águas de Gaia	SAAR
SM Vila Real	SAAR	⇒	EMARVR	SAAR + RSU

O caso da MOVEAVEIRO era interessante de estudar por ser de um *cluster* diferente dos restantes. De facto, a determinação da variação da PTF para este caso chegou a ser equacionada, no entanto, essa ideia teve de ser abandonada pois os serviços municipalizados de Aveiro, não compilavam nos seus relatórios de gestão dados operacionais relativos aos serviços de transportes, dados estes que são cruciais para o cálculo da PTF. Nos relatórios e contas da MOVEAVEIRO constam esses dados (tais como o combustível consumido para os *inputs* e os passageiros*veiculos*km para os *outputs*), mas os serviços municipalizados registaram nos mesmos apenas informações de carácter financeiro.

Quanto à actividade de recolha de RSU, existia também e em primeira análise, apenas um único caso de estudo possível, o referente aos serviços municipalizados de Braga. Este tratava-se também de um caso interessante pois permitiria comparar o desempenho de uma EM numa actividade diferente dos SAAR. Tal como no caso anterior, também aqui se está na presença da falta de dados operacionais nos relatórios dos serviços municipalizados. Nesta situação a informação em falta é de carácter ainda mais simples (refere-se apenas às toneladas de resíduos recolhidas) mas, uma vez que os serviços municipalizados foram extintos, torna-se muito difícil obter esses dados. Ainda se tentou consultar as informações disponibilizadas pela empresa BRAVAL, responsável pela recolha dos resíduos em “alta” no município de Braga (entre outros), no entanto os dados são discordantes

dos que constam nos relatórios de gestão da AGERE, entidade gestora actualmente responsável por esses serviços. Concluindo, só foi possível determinar todos os *inputs* e *outputs* para a EM, não para os serviços municipalizados, deixando de lado a hipótese de avaliar a actividade da AGERE relativa à recolha de RSU.

Assim, o estudo envolveu 10 entidades gestoras (em bom rigor trata-se de 20 entidades gestoras, 10 serviços municipalizados que deram lugar a 10 EM's), que correspondem precisamente àquelas que dispunham da informação requerida e que se encontram na situação pretendida, ou seja, ex-serviços municipalizados que deram origem a EM's.

O estudo foi feito para um período de 14 anos, entre 1994 e 2007, período esse que naturalmente engloba mudanças profundas nos serviços públicos locais, consequência de factores tais como a produção de nova regulamentação nacional de acordo com as Directivas Comunitárias, bem como dos fundos da Comunidade Europeia. A escolha do ano de início do estudo tem a ver com a publicação do Decreto-Lei n.º 226/93, de 22 de Junho, que impôs a contabilidade dos serviços municipalizados, tendo efeito prático precisamente em 1994. Por fim, os casos de estudo que à frente se desenvolvem são os constantes no quadro 9:

Quadro 9 – Casos de estudo para o cálculo da PTF

Município	Empresa	Tipo	Sócio privado	Criação
Beja	EMAS	EM	Não	2002
Braga	AGERE	EM	Sim	1999
Coimbra	Águas de Coimbra	EM	Não	2003
Covilhã	Águas da Covilhã	EM	Não	2006
Esposende	EAMB	EM	Não	2005
Faro	FAGAR	EM	Sim	2005
Guimarães	VIMÁGUA	EIM	Sim	2002
Portimão	EMARP	EM	Não	2001
Vila Nova de Gaia	Águas de Gaia	EM	Não	1999
Vila Real	EMARVR	EM	Não	2004

Como se pode ver no quadro e pelo que foi atrás exposto, todos os casos de estudo da variação da PTF se resumem a serviços de SAAR. De facto eram estas actividades que os serviços municipalizados documentavam com maior detalhe. Apesar de se perder um pouco a visão holística do universo de EM's pela análise de um único sector de actividade, é ainda assim possível retirar algumas conclusões com significado transversal.

As informações necessárias foram retiradas dos relatórios de contas e de actividades anuais das 10 entidades gestoras, tendo-se consultado os documentos referentes ao período considerado. Estas informações estão disponíveis no Anexo 4 sob a forma de *inputs* e *outputs*, assim como se indicam os índices acumulados de Fisher e Törnqvist para o período estudado.

Como a PTF contabiliza o quociente entre todos os *outputs* (índice de *outputs*) e *inputs* (índice de *inputs*) representativos das UO, é necessário definir um modelo de cálculo que os contemple a um nível de agregação adequado e que caracterize o processo produtivo. Para os SAAR, os *outputs* produzidos serão a água facturada, os clientes de água e os clientes de águas residuais, enquanto os *inputs* consumidos serão os correspondentes ao capital e à operação e manutenção (não capital). A figura 27 esquematiza este processo:

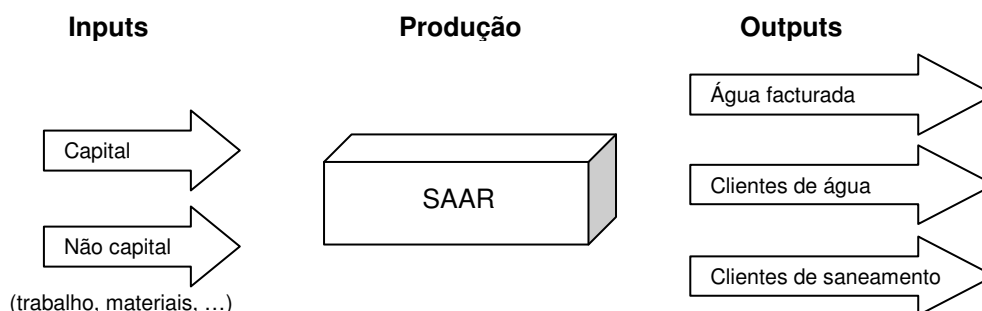


Figura 27 – Processo produtivo dos SAAR

Na avaliação da produtividade, e em particular da PTF, as variáveis de cálculo são quase sempre contabilizadas em quantidades, dado que a qualidade dos elementos disponíveis e a sua utilização se tornam mais fiáveis e também mais intuitivas, pelo que será esta a vertente aqui adoptada (Marques, 2008).

No seguimento do trabalho desenvolvido por Marques (2008), adoptam-se para *outputs* e *inputs* os que constam no quadro 10. De facto, estas variáveis englobam todos os *inputs* e *outputs* à excepção da qualidade de serviço prestado.

Quadro 10 – Inputs e outputs adoptados para o cálculo da PTF

Inputs	Outputs
a) Número de funcionários	a) Volume de água facturado
b) Capital	b) Número de clientes de água (SAA)
c) Outras quantidades de O/M	c) Número de cliente de águas residuais (SAR)

Os *inputs*, medidos em quantidades, são ponderados pelos custos respectivos. O *input* funcionários (que integra o n.º de funcionários no fim de cada ano) é ponderado pelo quociente entre os custos de pessoal e o número de funcionários. A ponderação do *input* capital²⁰ (medido pelo activo líquido imobilizado) é estabelecida pelo custo de capital (somatório das amortizações com os custos financeiros, expresso em percentagem do activo líquido imobilizado). Por fim, o custo do *input* outras quantidades de O/M²¹ (obtido subtraindo aos custos de operação e manutenção os custos com o

²⁰ *Capital Expenditure* (CAPEX).

²¹ *Operational Expenditure* (OPEX), neste caso, sem os custos com pessoal.

peçoal) é feito por meio de um índice de preços deflacionário que reflecte o IPC. Estes dois últimos *inputs* são medidos em unidades monetárias a preços de referência de 2007.

Os *outputs* são ponderados pelas receitas correspondentes a cada um (proveitos da venda da água, proveitos do aluguer de contadores e restantes prestações dos SAA, e proveitos da prestação dos SAR). Na primeira coluna do quadro 11 podem-se consultar as referidas variáveis de cálculo, bem como as suas unidades. Nas restantes colunas do quadro, pode observar-se que tanto os *outputs* como os *inputs* cresceram substancialmente em quantidades e em preços no período estudado. O aumento brutal dos *inputs* capital e outras quantidades de O/M é justificado, essencialmente, com a melhoria da qualidade de serviço (grandes investimentos efectuados neste período).

Quadro 11 – Valores médios das variáveis de cálculo para os anos 1994 e 2007

	1994		2007		Variação (%)	
	Quantidades	Preços	Quantidades	Preços	Quantidades	Preços
Outputs						
Água facturada (m ³); (€/m ³)	5156976	0,487	6261667	0,872	21,4	79,2
Clientes do SAA (n. ^o); [€/n. ^o ×ano]	32236	18,13	50707	50,79	57,3	180,2
Clientes do SAR (n. ^o); [€/n. ^o ×ano]	16483	31,88	43929	81,66	166,5	156,1
Inputs						
Funcionários (n. ^o); [€/n. ^o ×ano]	162	8993	172	20307	6,5	125,8
Outras quantidades de O/M (10 ³ €) *; (-)	1556	0,681	5987	1,000	284,7	46,9
Capital (10 ³ €) *; (-)	20568	0,065	55286	0,070	168,8	8,3

* actualizado a preços de 2007

Em seguida, apresentam-se os gráficos da variação acumulada dos índices de *inputs*, *outputs* e da PTF para cada UO. Os índices utilizados para o traçado dos gráficos foram os de Törnqvist. Será sempre feita uma pequena análise individual, e por fim uma análise global com as conclusões mais importantes a retirar deste estudo. É importante lembrar que interessa aqui estudar o modelo de genérico de EM, mais do que o sector dos SAAR em particular.

Como se pode ver na figura 28, no caso do município de Beja, dois anos após a criação da EM houve uma ligeira queda nos *outputs*. Apesar disso, continuou a assistir-se a um crescimento sustentado de *inputs*, o que obviamente resultou num fraco índice de PTF. De facto, a PTF registada em 2007 corresponde a uma diminuição de aproximadamente 50% em relação a 1994. Este valor é inclusivamente inferior ao que se registava no momento de criação da EM, situação que levanta dúvidas quanto aos verdadeiros benefícios retirados da instituição da empresa.

Contudo, interessa referir que, quanto aos factores de contexto, foi precisamente em 2005 que o país, e em especial esta região, registou um período de seca extrema que teve consequências, quer ao nível dos custos (com investimentos imprevistos) quer ao nível das receitas (diminuição do consumo, consequência também das campanhas efectuadas no sentido de alertar os clientes do carácter precioso e escasso da água).

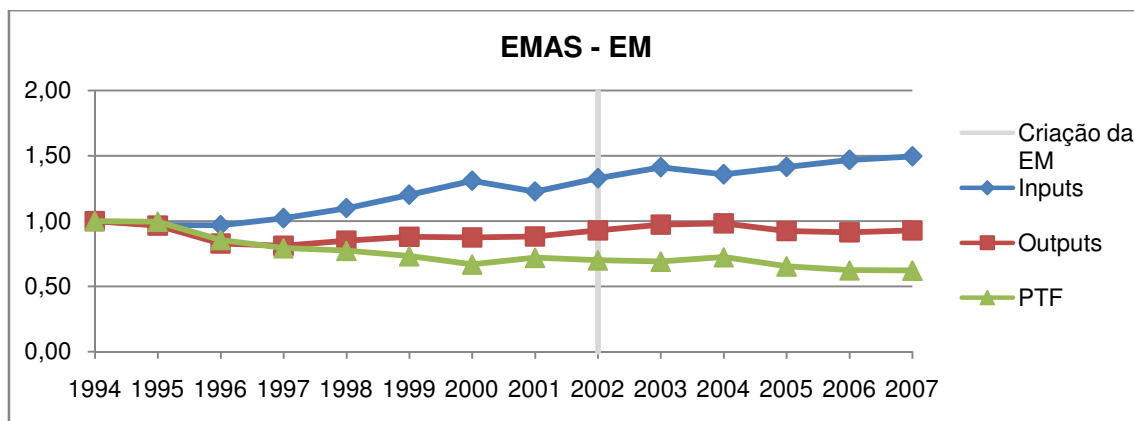


Figura 28 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município de Beja

Em Braga (ver figura 29), desde que foi criada a EM, nunca mais se conseguiu aproximar devidamente o nível de consumo de *inputs* ao nível de produção de *outputs*. Apesar disto, a taxa de crescimento de uns e outros manteve-se em média aproximada, ou seja, apesar de se estar na presença de um maior número de factores de produção para a obtenção dos mesmos produtos, a PTF tem-se mantido mais ou menos constante, ainda que num nível inferior ao verificado no passado.

De facto, foi em 1997 que se originou essa tendência, podendo a criação da EM em 1999 ter sido uma resposta à situação que se vinha a verificar entre esse período. Essa opção não veio melhorar os índices de produtividade, no entanto permitiu estabilizar a situação. Em boa verdade, julga-se que no caso concreto da AGERE, a diferença entre a produtividade registada em 1994 e a registada em 2007, se deve fundamentalmente à melhoria dos níveis de qualidade do serviço prestado. Como se sabe, a melhoria da qualidade não é tida em conta no cálculo da PTF neste exemplo, situação que pode prejudicar as entidades que prestam um melhor serviço em relação às que prestam um serviço medíocre, mas com bons índices de rentabilidade.

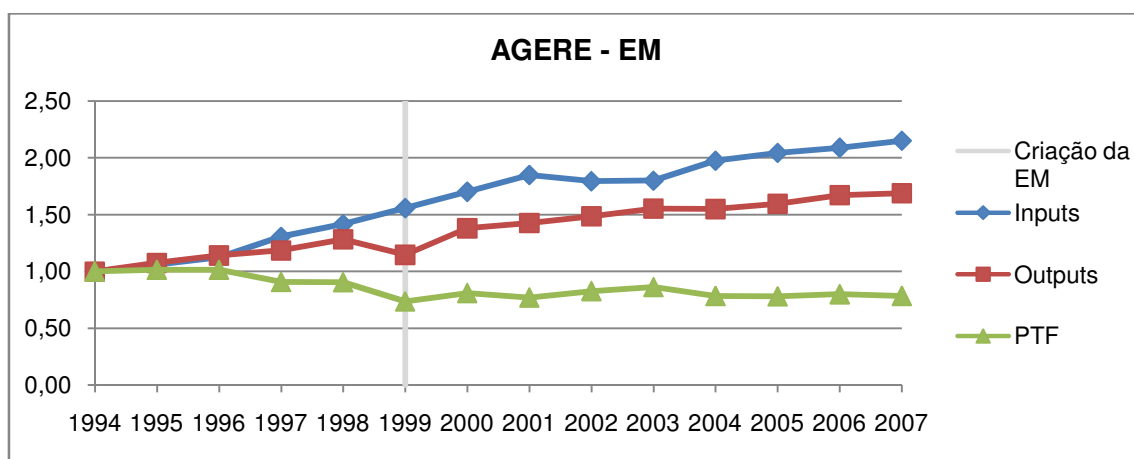


Figura 29 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município de Braga

A situação presente no gráfico da figura 30 é um exemplo clássico do que, infelizmente, acontece frequentemente com a criação de uma EM, no intuito de que esta desenvolva as actividades até então da responsabilidade dos serviços municipalizados. Antes da criação da empresa Águas de

Coimbra em 2003, a PTF mantinha-se constante com os *inputs* a acompanhar o ritmo de crescimento dos *outputs*. Passados apenas 2 anos os *inputs* cresceram de forma incongruente, aumentando bastante sem que se verificasse o mesmo para os *outputs* (de facto, estes permaneceram praticamente constantes a partir de 2003). Assim, a quebra da produtividade parece ser quase uma consequência da criação da EM.

Para além das eventuais melhorias na qualidade de serviço, situação já referida e que pode servir de argumento para todas as entidades, existem muitas outras razões que, com maior ou menor sustentabilidade, podem ser apontadas como justificativas da degradação da PTF. Uma das razões que foi possível constatar no decorrer desta pesquisa, prende-se com o situação recorrente das EM's não se cingirem ao seu *core business*. A Câmara Municipal delega nas EM's cada vez mais responsabilidades o que resulta numa dispersão de meios, exactamente o que se pretendia evitar com a sua criação. Convém salientar que, por vezes, essa delegação de actividades pode fazer todo o sentido, como por exemplo juntar a responsabilidade de recolha de RSU às empresas que prestem SAAR, tirando-se partido de economias de escala e gama (repare-se que são actividades englobadas no mesmo *cluster* no subcapítulo 2.5). A prestação de serviços de RSU é, no entanto, bastante onerosa sem que se retirem grandes proveitos dessa actividade. O modelo de cálculo da PTF utilizado tem em conta este facto, subtraindo-se quer aos custos quer às receitas (bem como ao número de funcionários) a componente afecta aos RSU. O problema reside por vezes noutras actividades, completamente desconexas das missões e objectivos das empresas. Veja-se a título exemplificativo, o caso da Águas de Coimbra que a partir de 2007 ficou com a responsabilidade de gestão do Museu da Água daquela cidade (situação que gerou novos encargos para a EM).

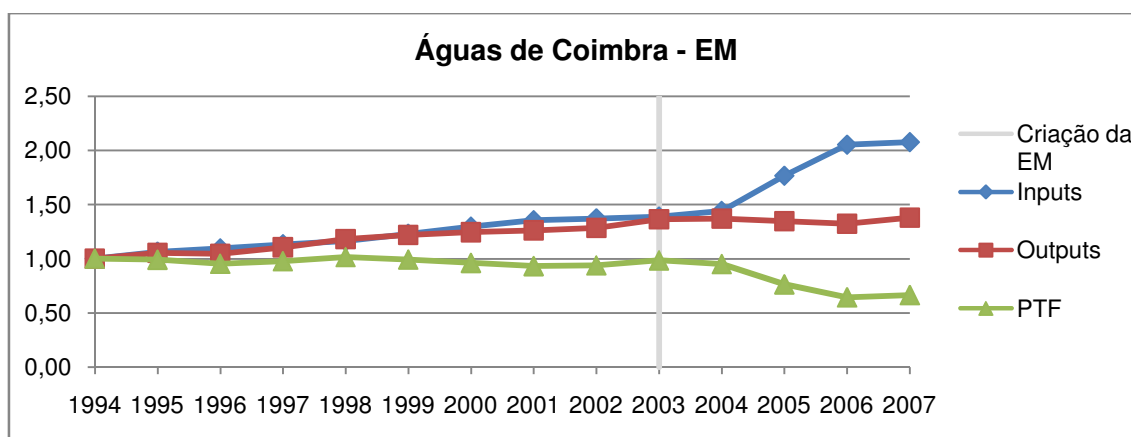


Figura 30 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município de Coimbra

Mais uma vez, no município da Covilhã, à criação da EM seguiu-se um decréscimo da PTF, sendo que, neste caso particular e como se pode ver na figura 31, o rácio entre *outputs* e *inputs* já não vinha apresentando bons resultados desde 1998. Apesar disso, em 2006 registou-se um aumento brusco do índice de *inputs* principalmente devido aos custos com o capital (investimentos em equipamento, propriedades e/ou imóveis). Quanto aos *outputs*, estes aumentaram muito pouco ao longo dos anos. O caso da Covilhã foi que registou a pior variação acumulada da PTF de todas as UO estudadas, ficando-se pelos 0,4089.

Evidentemente, é necessário ter em conta que a Águas da Covilhã é uma empresa jovem, ainda detentora do benefício da dúvida. No entanto, situações destas com uma queda tão clara de produtividade, não são benéficas para a imagem que a opinião pública tem destas empresas. Os investimentos devem ser faseados e sustentados com resultados operacionais positivos.

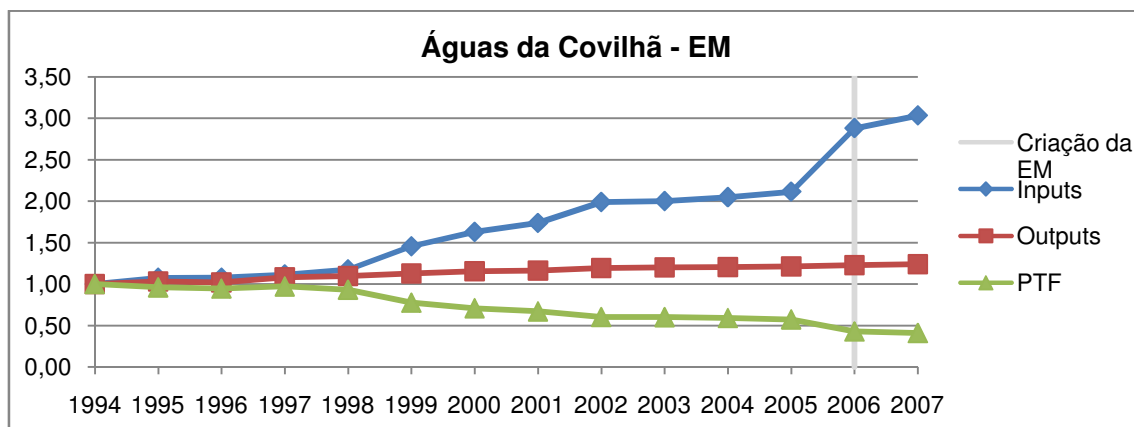


Figura 31 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município da Covilhã

Do grupo de empresas estudadas, a EAMB foi a única EM que apresentou variação da produtividade positiva, relativamente ao que observava com os serviços municipalizados (ver figura 32). Para além da manutenção da tendência crescente do índice de *outputs*, com a criação da EM observou-se inclusivamente a diminuição dos *inputs*, resultando numa muito boa variação da PTF, chegando ao valor acumulado de 1,4076 (Törnqvist).

A diminuição dos *inputs* foi conseguida através da ligeira diminuição do número de funcionários bem como de uma maior contenção nos investimentos (*input capital*). De facto, os gestores desta empresa souberam aproveitar os investimentos racionais efectuados pelos serviços municipalizados até 2005, tendo conseguido efectuar alguns cortes nos custos. Como é evidente, o problema dos investimentos racionalizados é facilitado se, como neste caso, existir procura capaz de absorver a capacidade produtiva da empresa, permitindo o aumento dos *outputs*. Ainda assim, com o exemplo de Esposende, a agilização de processos com a criação de uma EM parece dar finalmente frutos.

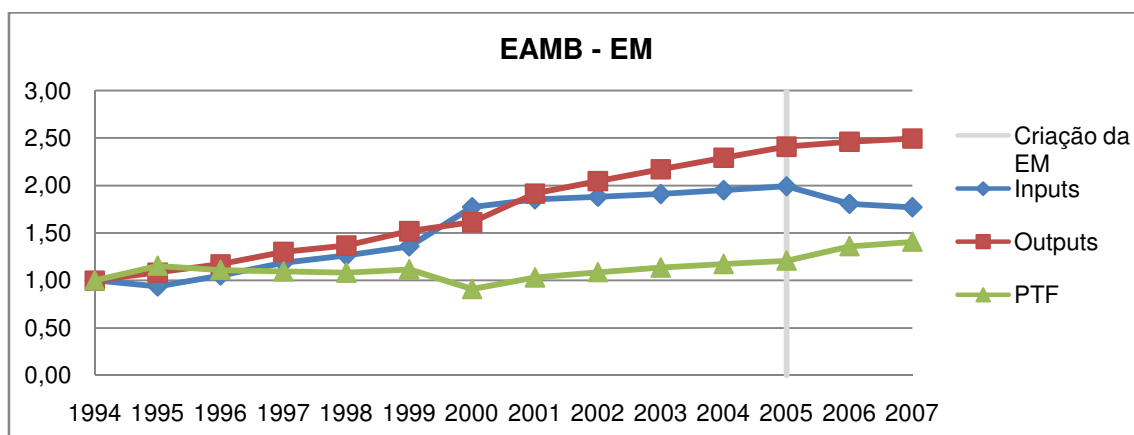


Figura 32 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município de Esposende

No gráfico da figura 33 (e também no da figura 34) constata-se que no ano da criação da EM se verificou uma diminuição dos *inputs*. Posteriormente, regista-se um forte aumento dos mesmos sem consequências visíveis ao nível dos *outputs* e, conseqüentemente, a diminuição da PTF. No caso concreto dos SAAR de Faro, no período que antecede a FAGAR os serviços municipalizados iam apresentando sinais de convergência dos índices de *inputs* e *outputs*, a partir de 2005 com a gestão da EM, entrou-se novamente para uma situação de divergência. Todavia, é evidente que muitas acções das empresas só têm resultados a médio e longo prazo.

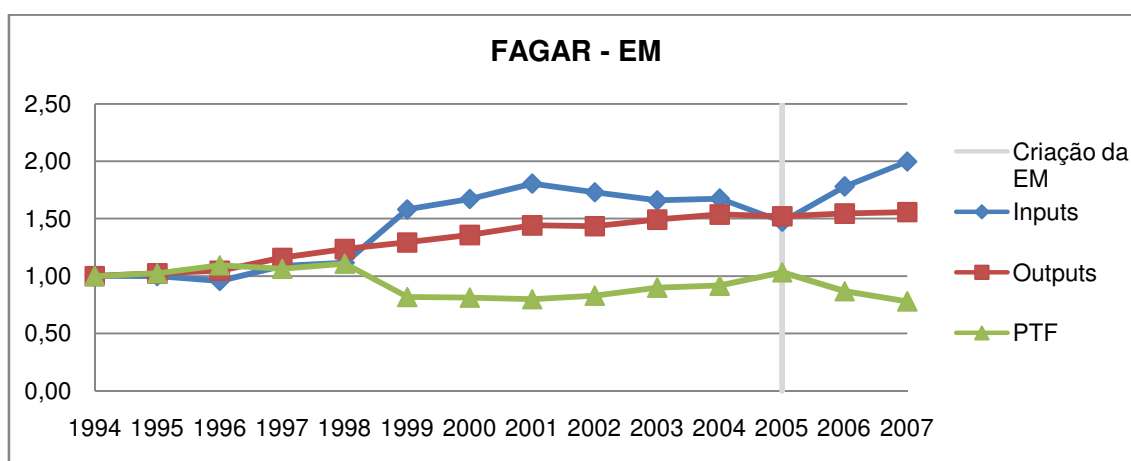


Figura 33 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município de Faro

A situação da VIMÁGUA (figura 34) é semelhante à da FAGAR. No ano da criação também diminui momentaneamente o índice de *inputs*, sendo que o seu aumento posterior é ligeiramente mais suave. A variação da produtividade é, neste caso, semelhante para os dois modelos (EM e serviço municipalizado). Interessa referir que a VIMÁGUA é um EIM, abrangendo para além de Guimarães também o município de Vizela.

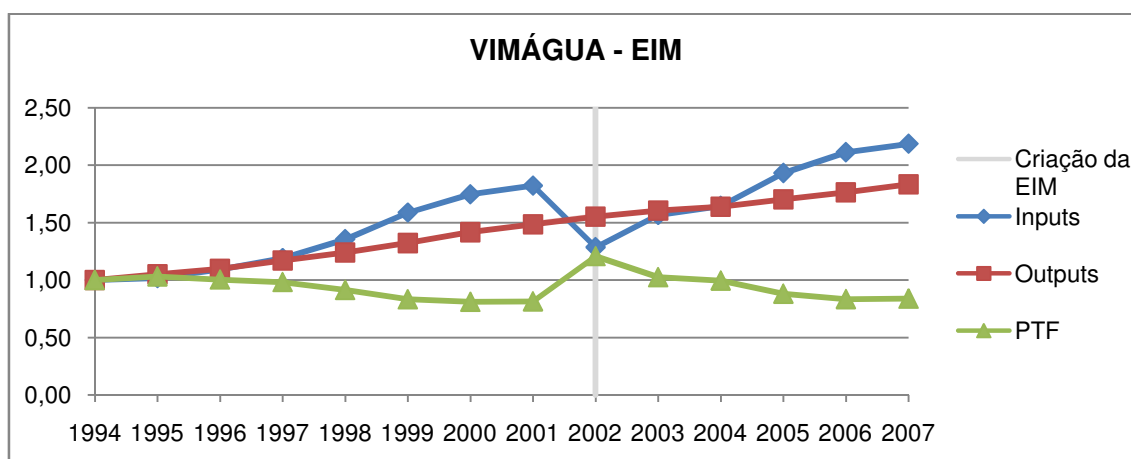


Figura 34 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município de Guimarães

Como se pode ver no gráfico da figura 35, também no caso de Portimão a criação de um EM originou um nível de *inputs* superior àquele que se verificava anteriormente. Simplesmente esse nível

manteve-se mais ou menos constante desde 2001, ao passo que os *outputs* têm vindo a aumentar persistentemente. É admissível que num futuro próximo exista um equilíbrio entre os dois índices levando a que a PTF volte aos valores observados anteriormente (até 1999). É possível que a actual diferença registada entre os índices se deva a um incremento da qualidade de serviço. No entanto, se assim for, conclui-se que não existem grandes diferenças na produtividade de um e outro modelo (o modelo de EM seria de facto melhor se apresentasse um valor de PTF semelhante ou superior e, adicionalmente, com maior qualidade percebida).

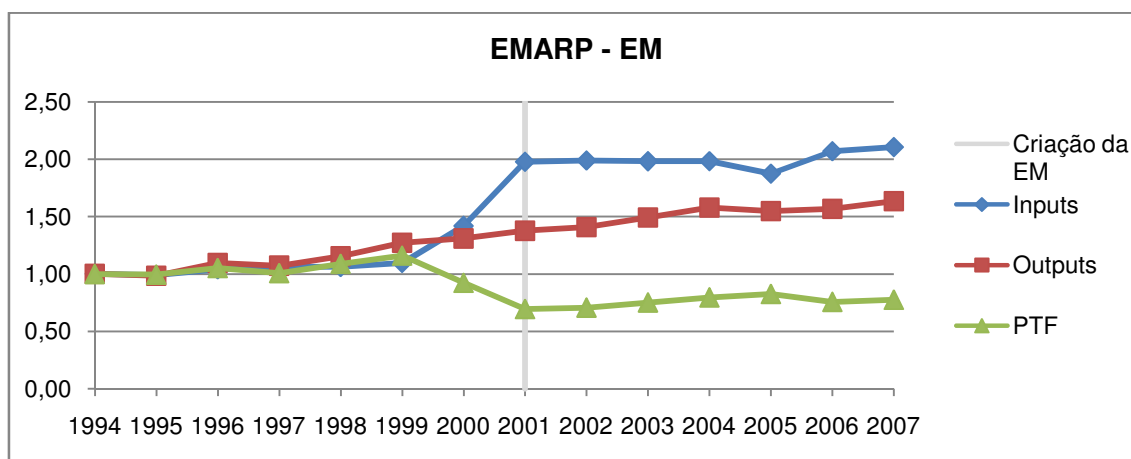


Figura 35 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município de Portimão

A situação da empresa Águas de Gaia é a “prova viva” de que avaliações baseadas exclusivamente na interpretação de indicadores de desempenho (medidas parciais), podem resultar em conclusões enviesadas. De facto, esta empresa (considerada das maiores, se não mesmo a maior da EM’s, quer pelo seu capital social quer pelo volume de vendas) apresenta anualmente estatísticas e dados muito animadores acerca da actividade empresarial que desenvolve. No entanto, como se pode ver pela análise da PTF feita para esta empresa (ver figura 36), conclui-se que a realidade poderá ser outra.

O real crescimento dos *outputs*, de facto bastante positivo, foi feito à custa de um brutal aumento dos *inputs*. Com efeito, o investimento inicial foi de tal forma, que a PTF caiu para cerca de metade do que se verificava até 1999. Esta situação não ocorre apenas no município de Vila Nova de Gaia, é comum observarem-se situações em que logo no início são efectuados grandes investimentos que são difíceis de recuperar, levam muito tempo a serem rentabilizados e prejudicam os índices de produtividade das empresas.

Apesar de tudo isto, nos últimos anos de actividade da EM o índice de *inputs* tem permanecido constante, o que é positivo e sugere uma política de sustentabilidade. A longo prazo, com a subida do índice de *outputs* a variação da PTF poderia voltar a ser positiva. O problema é que o gráfico sugere que também os *outputs* têm tendência a estabilizar. De facto, a situação ideal será que a variação acumulada dos *inputs* seja inferior à dos *outputs*, ou que, no limite, a acompanhe de forma semelhante e sustentada.

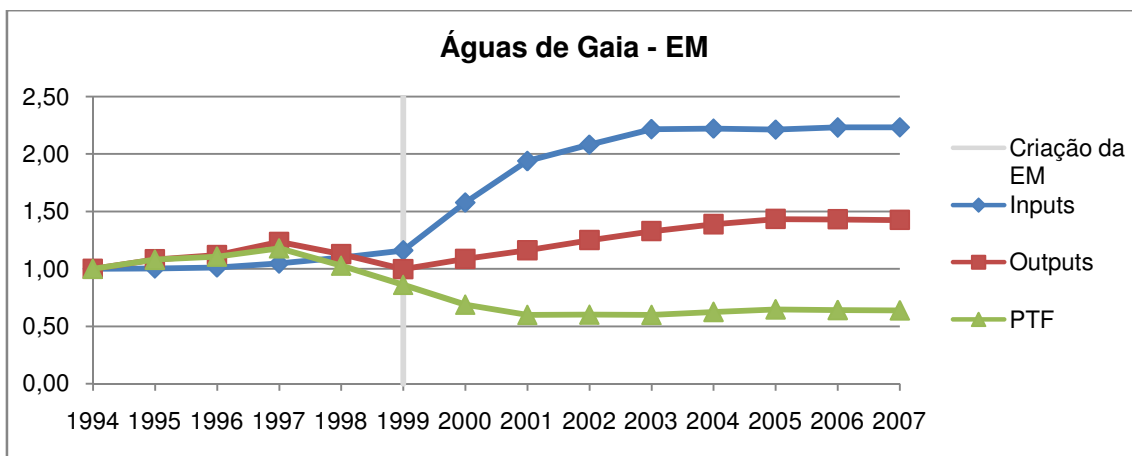


Figura 36 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município de Vila Nova de Gaia

Por fim, como se pode ver na figura 37, com a criação da EMARVR em 2004 a linha que representa o índice de *inputs* passou imediatamente acima da linha dos *outputs*. Depois de um pequeno período de adaptação inicial, o crescimento dos *inputs* parece, contudo, fazer-se paralelamente ao crescimento dos *outputs*. A variação acumulada da PTF ficou-se pelos 0,8981, valor que não é dos mais comprometedores, e onde mais uma vez a questão da qualidade pode ser levantada.

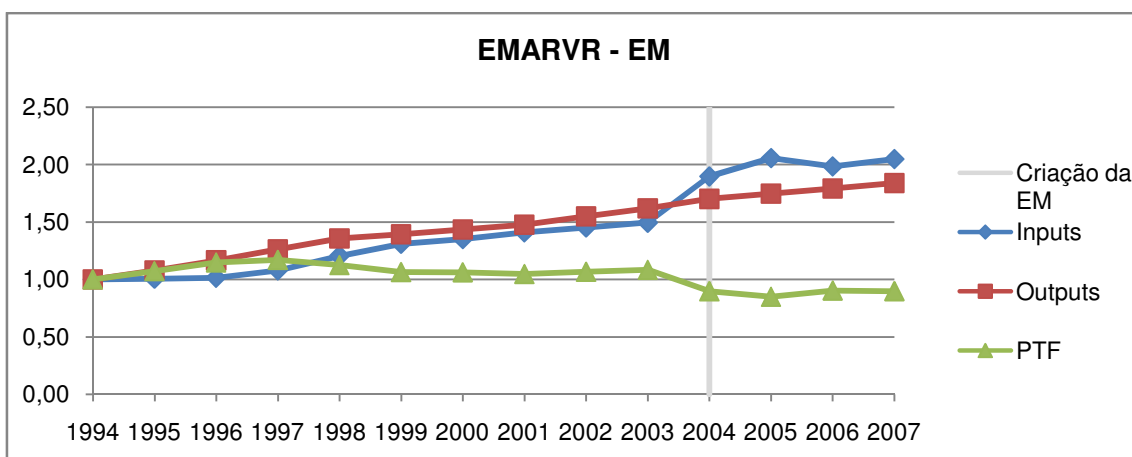


Figura 37 – Variação acumulada dos índices de *inputs*, de *outputs* e da PTF para o município de Vila Real

A figura 38 ilustra o valor acumulado da PTF por entidade gestora no período 1994-2007. A queda da produtividade pode explicar-se por diversas causas que são de seguida analisadas.

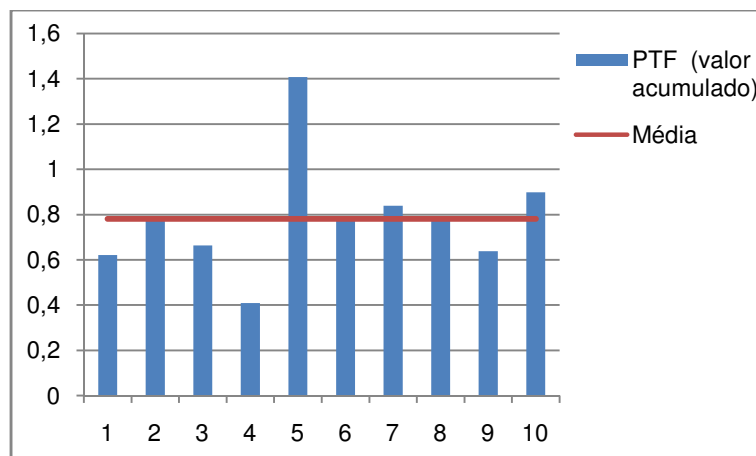


Figura 38 – Valor acumulado da PTF por entidade gestora

Fazendo uma análise global aos valores determinados, no período 19994-2007, para a variação acumulada da PTF das UO estudadas, conclui-se que os resultados são muito negativos para o modelo de EM. A PTF oscilou entre um mínimo de 0,4089 para a Águas da Covilhã e um máximo de 1,4076 para a EAMB (ou entre um mínimo de 0,4062 e um máximo de 1,4097 para os índices de Fisher, ver anexo 4). Como se pode ver no quadro 12, apenas uma das treze UO apresentou valor positivo. No quadro 13 podem consultar-se os principais parâmetros estatísticos. O valor médio de queda de produtividade foi de, aproximadamente, 1,56% por ano. Os índices de Törnqvist e de Fisher são muito semelhantes e sempre compreendidos entre os limites dados pelos índices de Laspeyres e Paasche (como seria de esperar).

Quadro 12 – Distribuição das entidades gestoras por gama de produtividade

Intervalo	UO
<0,5	Águas da Covilhã
0,5 – 0,6	–
0,6 – 0,7	EMAS; Águas de Coimbra; Águas de Gaia
0,7 – 0,8	AGERE; FAGAR; EMARP
0,8 – 0,9	VIMÁGUA; EMARVR
0,9 – 1	–
>1	EAMB

Quadro 13 – Caracterização estatística dos resultados

Média	Desvio padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
0,7816	0,2599	0,7775	0,4089	1,4076

Existem, à partida, duas questões fundamentais no que toca à análise da evolução da PTF para as UO estudadas. O já referido facto de a determinação da PTF não integrar a qualidade de serviço prestado directamente, pode levantar a suspeitas no sentido de anteriormente os serviços

municipalizados apresentarem PTF elevadas à custa da deterioração da qualidade de serviço fornecido (por oposição às EM's evidenciarem PTF reduzidas em virtude da melhoria de qualidade). Por outro lado, na comparação do valor acumulado da PTF entre diferentes EM's, há que ter em conta que o ponto de partida não é o mesmo para todas. Isto é, as margens de crescimento são distintas e individuais para cada UO, o que significa que, por exemplo, a melhoria de 1% na PTF em cada UO pode exigir níveis de esforços diferentes (Marques, 2008).

O maior agravamento do índice de *inputs* em relação ao índice de *outputs* deveu-se a vários aspectos (o índice de *outputs* aumentou menos, mas ainda assim de forma expressiva): apesar de, como é possível observar no quadro 11, o *input* funcionários ter variado muito pouco em quantidades, o facto é que em termos de custos o incremento foi enorme, inclusivamente superior à inflação. Ou seja, apesar de não se ter contratado muito pessoal (contrariando, em princípio, a ideia destas EM's em particular funcionarem como "agências de emprego") o facto é que os salários aumentaram substancialmente. Não se constatou que houvesse um claro aumento de actividades de *outsourcing*, o que faria, em princípio sentido até porque, pela empresarialização dos serviços, estes procedimentos seriam facilitados. O grande investimento em novas infra-estruturas e equipamentos (e maiores custos de consumíveis), consequência da mudança de atitude dos utilizadores que reclamam e exigem melhores serviços, levou ao agravamento dos restantes *inputs*. A questão é que, de facto, este incremento na qualidade dos SIG tratou-se de uma imposição e foi generalizado, ou seja, os padrões de qualidade subiram não só para os serviços prestados pelas EM's.²² É um facto que, independentemente do modelo utilizado, a qualidade dos serviços em 2007 é bastante superior à que se verificava em 1994, o que retira um pouco a legitimidade de justificar as reduzidas PTF das EM com o incremento da qualidade. Fica por saber se, com a manutenção dos serviços municipalizados, se obteriam melhores PTF com os mesmos níveis de qualidade.

Com efeito, até pelo que está estipulado no RJSEL, a qualidade, equidade e acessibilidade dos serviços não são as únicas obrigações das EM's, estas também têm fortes responsabilidades no que toca à sustentabilidade económica dos serviços, especialmente se se estiver a falar de SIEG.

Tendo em linha de conta o facto de o número de entidades para as quais se determinou a PTF ser relativamente reduzida (a avaliação efectuada foi a possível tendo em conta os objectivos e a restrições impostas ao estudo), bem como o facto de o método apresentar limitações e os factores explanatórios terem um peso importante, o estudo é ainda assim conclusivo. Sendo que em dez EM's nove apresentam PTF inferiores à unidade, a expressividade de resultados negativos torna-se clara. Conclui-se que, contra o que seriam as previsões teóricas iniciais, as EM's possuem uma produtividade inferior à que caracterizava os serviços municipalizados.

²² Os serviços públicos locais têm vindo a subir de qualidade de forma generalizada. É uma imposição social, não tanto um mérito do modelo EM.

Outro dado importante que interessa aqui discutir, tem a ver com o facto de desta vez não se entrar no domínio da discussão entre os modelos público e privado. Isto é, neste estudo concreto, não existe esse dualismo pois, em última análise, ambos os modelos são de carácter público (apesar das EM's se poderem reger pelo direito privado), o que leva a concluir que não é admissível afirmar que uma forma de prestação de serviços tem maiores preocupações sociais que a outra. Este argumento seria apenas válido numa comparação ente EM's e empresas concessionárias (ou serviços municipalizados e empresas concessionárias), estudo este que também seria interessante, sempre acompanhado de uma análise detalhada dos factores de contexto.

Posto isto, deixam-se aqui algumas considerações que, ao serem verdadeiras, poderiam mudar consideravelmente o tipo de conclusões a retirar da análise à PTF efectuada. Os resultados são, de facto, muito negativos do ponto de vista das EM's. No entanto poderá acontecer que os investimentos nas redes e nos equipamentos sejam só efectuados quando há a mudança do modelo de gestão, estando os serviços municipalizados “à espera” da mudança para se proceder à renovação dos sistemas. Este cenário poderá fazer sentido se os executivos camarários entenderem que as EM's permitem escapar mais facilmente a burocracias e acelerar os procedimentos. Como é evidente, neste caso a PTF das EM's estaria “condenada” a níveis inferiores mais por imposição ou capricho político, do que por falta de adequabilidade do modelo (como se disse os investimentos devem ser graduais e a acompanhar o crescimento do negócio, ao contrário de bruscamente e com longos períodos em falta).

O argumento de que com a manutenção dos serviços municipalizados, os municípios não conseguem “chegar a todo o lado”, isto é, não conseguem dar uma resposta suficientemente eficiente à procura, carece de confirmação. Nesse ponto de vista (o esgotamento dos serviços municipalizados), as únicas alternativas seriam a criação de EM's ou empresas concessionárias, sendo que cada solução apresenta vantagens e desvantagens.

O facto de as EM's estarem nas mãos do poder local e dos executivos delegarem cada vez mais tarefas, muitas vezes desconexas, nas mesmas, também não permite retirar conclusões soberanas quanto ao modelo de EM no seu estado “puro”.

Finalmente, a desfavor dos serviços municipalizados, refira-se que a falta de empresarialização relativamente ao que se observa nas EM's é patente nos relatórios de contas das diferentes entidades. Os serviços municipalizados, apesar de terem autonomia contabilística, não possuem procedimentos que lhes permitam elaborar relatórios de gestão tão detalhados e informativos como as EM's (vejam-se os casos referidos dos RSU e dos transportes urbanos). Com a disponibilização de dados operacionais pertinentes permite-se outros tipos de análise mais completa, contribuindo-se para melhorias dos modelos de gestão.

5º CAPÍTULO – CONCLUSÕES

5.1 Crítica ao sistema inerente a estas empresas

O modelo institucional das EM's encerra em si bons princípios que devem ser incentivados. No entanto, problemas relacionados com a falta de independência destas entidades face ao poder político e a sobreposição de funções entre as EM's e os municípios resultam em ineficiências e perda para o erário público. Devem ser tomadas medidas de promoção da concorrência e mecanismos de incentivo ao desempenho de fácil aplicação e controlo.

As empresas do sector empresarial local que aqui se investigam são, em geral, empresas maduras, não inovadoras. A tradição é que estas empresas sejam muito grandes e intensivas em capital, factores que levam a uma certa inércia por parte destes organismos do poder local. Objectivamente falando, sabe-se que, muitas vezes, o problema está em encontrar uma forma em que estas empresas possam “ir beber” ao de que melhor se faz no sector privado, revestir as E.M.'s de dinamismo, ambição, vontade de inovar, sendo que para isso é necessário obter quadros qualificados, criando-se um sistema de compensação de bom desempenho, da competência e dedicação. O sector público não pode deixar de investir no capital intelectual (mas investir de facto, não ceder a pressões ou favores políticos).

No relatório da auditoria temática efectuada pelo TC aos vencimentos dos gestores das EM's para o período 2003-2004 (Tribunal de Contas, 2007b) apontaram-se diversas irregularidades, de entre as quais se destacam as seguintes:

- Em diversas empresas não se comprova que os estatutos remuneratórios dos membros do conselho de administração (fixados pelas câmaras municipais) tenham sido aprovados pelas respectivas assembleias municipais;
- Por vezes são abonadas senhas de presença, bem como seguros de saúde e outras regalias aos gestores, sem que tal esteja previsto nos estatutos remuneratórios;
- Descobriram-se alguns casos em que foram abonados vencimentos base e despesas de representação a membros dos conselhos de administração que excederam os valores fixados por lei.

O mesmo relatório dizia ainda que, em regra, não são definidos previamente quaisquer requisitos de recrutamento e selecção dos gestores das EM's, nem são explicitados em nenhuma instância os critérios que presidem às nomeações.

Apesar das grandes melhorias imposta pela nova lei e da sua maior adequabilidade às necessidades, quer dos municípios quer dos próprios munícipes (principais *stakeholders*), ficou omissa no RJSEL regulamentação que defina a relação entre a dimensão da empresa e a dimensão (e capacidade) do município.

Assegurando-se a absoluta autonomia do poder local em relação à administração central, cabe às autarquias (entenda-se, neste caso, municípios) escolher o modelo de gestão de serviços públicos locais que melhor se adequa a cada situação. Isto é, tendo em conta o lote variado de aspectos que influenciam a decisão, tais como a demografia, geografia, tipo de serviço, questões culturais, sociais e muitos outros, determinada autarquia deve escolher a forma de prestação de serviços que lhe fornece mais garantias. Estas garantias têm a ver com o adequado aproveitamento das estruturas e recursos disponíveis, bem como a completa satisfação das necessidades dos munícipes.

Como já foi referido, a decisão é livre e poderá ser de diversas modalidades, já referidas neste documento (e.g. gestão directa ou indirecta, pública, privada ou mista). De facto, as possibilidades são tantas que acaba por reinar uma certa desordem no sector, observando-se estratégias completamente antagónicas, sem, no entanto, se chegar à conclusão de qual é a melhor. Ainda assim, em Portugal, a decisão preferencial parece ser a implementação de EM's.

As EM's representam uma solução para os autarcas que não querem abrir mão do controlo e gestão dos serviços, e que, todavia, pretendem ser mais abrangentes e "ir mais longe" do que é possível através dos habituais mecanismos municipais.

5.2 Controlo da actividade

Um dos principais problemas do modelo de gestão pública associado às EM's em Portugal tem a ver com o controlo da sua actividade. O TC tem os meios para monitorizar a actividade das EM's e fá-lo a nível individual através da aprovação dos relatórios de contas. Mas a análise do panorama geral foge das suas responsabilidades. Por outro lado, é difícil constituir uma entidade que possa efectivamente ter algum poder de intervenção e regulação das EM's sem ferir as atribuições dos municípios. O papel do fiscal único, que obriga à apresentação periódica de relatórios a órgão executivo municipal (imposição do RJSEL) é importante, mas manifestamente insuficiente.

Para melhor caracterizar o problema, veja-se a quantidade de organismos existentes ao nível nacional, cujas competências visam de certa maneira monitorizar a actividade do Estado e das autarquias (e portanto, supostamente, também das EM's). De facto, existem quatro grandes organizações de natureza mais ou menos inspectiva a funcionar em Portugal, que se relacionam directamente com a administração autárquica, são elas a DGAL, o TC, a Inspeção Geral da Administração Local (IGAL) e a Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

A DGAL é um serviço central do Estado, integrado na Presidência de Conselho de Ministros, responsável pela concepção, execução e coordenação de medidas de apoio à Administração Autárquica e pela gestão da cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e a Administração Autárquica. Este organismo deve contribuir para a sustentabilidade económica da administração local, fazendo a análise do sistema financeiro das autarquias e coordenando os novos instrumentos de gestão autárquica, como é o caso da aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL). No entanto, como já foi possível constatar neste estudo, no que toca ao

controlo, quer da criação quer da gestão das EM's no nosso país, este serviço não tem tido uma actuação exemplar. Compreende-se, contudo, que a DGAL tem em mãos muitas responsabilidades revestidas de grande complexidade.

O TC é definido como verdadeiro Tribunal, a ele se aplicando os princípios gerais constitucionalmente estabelecidos para os Tribunais.²³ Esta instituição é o “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe” e trata-se também de um órgão constitucional do Estado, independente, não inserido na Administração Pública. O TC concretiza um sistema de controlo externo dos dinheiros e valores públicos, assegurando a legalidade, regularidade e boa gestão dos mesmos. O controlo destes recursos é efectuado onde quer que estes se encontrem, isto é, independentemente da natureza das entidades que os têm à sua guarda. Para além do controlo da conformidade do exercício da actividade de administração dos recursos públicos, o TC julga a responsabilidade financeira inerente, exercendo assim dois tipos de poderes, a saber: o poder de controlo financeiro e o poder jurisdicional. De todas as instituições referidas, pode dizer-se que o TC é das que mais tem feito para tornar públicos muitos dos problemas que têm existido na gestão dos serviços públicos locais por intermédio de EM's. De facto, com o auxílio dos *media* este tribunal tem exposto diversas irregularidades na gestão das EM's, em acções que têm contribuído para um maior cuidado nas decisões dos autarcas e gestores, abrindo caminho para a maior viabilidade deste modelo. Contudo, trata-se de um controlo curto, isto é, fiscalizando de forma mais ou menos aleatória, entidades isoladas em momentos isolados, perde-se a visão do todo, ocorrendo também situações em que nem todas as deliberações do tribunal são efectivamente postas em prática.

A IGAL (antiga IGAT) tem por missão assegurar, no âmbito das competências legalmente cometidas ao Governo, o exercício da tutela administrativa e financeira, a que se encontram constitucionalmente sujeitas as autarquias locais.

Finalmente, a IGF deve assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, actividades e programas.

A verdade é que apesar desta grande quantidade de organismos, o Estado continua a desconhecer a realidade, apesar dos últimos Governos tentarem, sem sucesso, conhecer os seus reais contornos. Verifica-se que, muitas vezes, os necessários estudos técnicos, nomeadamente o plano do projecto, na óptica do investimento, da exploração e do financiamento, que demonstram a viabilidade económica e financeira das unidades, ou não são efectuados, ou carecem de maior desenvolvimento e competência técnica.

²³ Dos quais se destacam o princípio da independência e da exclusiva sujeição à lei, o direito à coadjuvação das outras entidades, os princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões e o princípio da publicidade (Tribunal de Contas, 2008).

É necessário promover a competição entre municípios, criando uma espécie de *ranking* que traduza a *performance* económica e “social” dos serviços prestados aos munícipes, sejam eles providos por E.M.’s, serviços municipalizados, concessões ou outros. A classificação deverá ser relativamente simples e publicitada, de forma a ter impacto na opinião pública, e portanto, nas decisões do poder local.

5.3 Viabilidade e considerações finais

É difícil determinar qual o modelo perfeito, possivelmente este nem sequer existirá e, de qualquer forma, será diferente de país para país (ou até de região para região). Desta dificuldade resulta uma grande variedade de estratégias e políticas. Veja-se, por exemplo, o caso do sector das águas a nível europeu. Em Inglaterra optou-se pela privatização total destes serviços, outros países optam exactamente pelo oposto, outros ainda, como França e Portugal, optam por vezes, apenas pela privatização da gestão.

Seja qual for o modelo adoptado, um sistema de avaliação de desempenho será, em última análise, sempre benéfico. No entanto, qualquer sistema de avaliação será também sempre perverso, o que se traduz numa falta de consenso entre os intervenientes, pois é impossível moldar o sistema a todas as situações pontuais ou excepcionais, o que o torna injusto. Consequentemente, a aplicação de um sistema deste género obriga a coragem política. No entanto, constata-se que este tem sido aplicado de forma generalizada por toda a Europa e mundo desenvolvido.

Um dos principais contributos deste trabalho acabou por ser a explicitação do panorama actual das EM’s em Portugal. Não existem ainda a nível nacional, tanto quanto foi possível apurar, empresas municipais gestoras de concessões ou empresas metropolitanas (EMT ou EEMT). Por outro lado, existem inúmeros casos de empresas municipais criadas ao abrigo da Lei n.º 58/98 que ainda não adaptaram os seus estatutos ao RJSEL (prazo termina a 1 de Janeiro de 2009). Finalmente, o nível de colaboração demonstrado e efectivamente prestado pelas EM’s a nível nacional foi pouco satisfatório.

Este estudo leva-nos a concluir que as EM’s (gestão indirecta) apresentam piores resultados que as soluções de gestão directa por parte dos municípios, em particular os serviços municipalizados. Sendo que, em geral, se obtêm novos serviços ou de maior qualidade com a instituição de EM’s, a verdade é que isto sucede à custa de um grande aumento de *inputs* (recursos consumidos) e também do custo final para os utilizadores. Esta decisão é tomada sem a consulta prévia destes utilizadores, não existindo, portanto, certezas quanto à disponibilidade dos munícipes para pagar mais pelos serviços.

Tendo sido explicitadas diversas vantagens teóricas do modelo de gestão indirecta associado às EM’s ao longo deste estudo, como se explicam então os resultados negativos na prática? A verdade é que muitas das EM’s criadas não têm sentido de existir, apresentando clara inviabilidade. Os fracos resultados das “más” empresas prejudicam as “boas”, inclusivamente perante a opinião pública.

A possibilidade de criação destas empresas deve ser vista como uma oportunidade de, com certeza, efectuar um maior e melhor serviço à sociedade, mas também como uma forma de evitar o despesismo público.

As PPP nas EM's parecem fazer sentido, nem que seja pelo facto de, em situação de prejuízo, o sócio privado ter de assumir responsabilidades financeiras na percentagem correspondente à sua participação no capital. Ora o sector privado prima por evitar estas situações a todo o custo, o que pode contrabalançar os impulsos naturais do sector público.

O modelo de EM faz sentido, deve ser defendido e melhorado. A tenra idade da fórmula, bem como do regime jurídico a ela associado, traz esperança quanto ao aperfeiçoamento que se sabe ter um longo percurso pela frente. No entanto, é necessário incutir uma maior exigência nos estudos prévios de viabilidade económico-financeira, bem como no efectivo controlo de actividade para que esta solução possa sobreviver.

As EM's são, portanto, um bom instrumento que tem sido mal utilizado. As principais dificuldades prendem-se com o regime contratual dos trabalhadores (pelas assimetrias), com a politização da actuação das empresas e pelo carácter de longo prazo dos resultados a que as boas medidas levam.

Um ponto que pode ser considerado a favor do modelo de EM tem a ver com o princípio do utilizador-pagador. Nas formas de gestão directa, os serviços são quase totalmente financiados por impostos. Atentando-se à óptica empresarial das EM's, esta circunstância poderia facilmente mudar, optando-se pela diminuição da carga fiscal e o aumento das tarifas dos serviços públicos.

No que toca à problemática da Regionalização, e considerando-se esse eventual cenário, parece evidente que existiriam potenciais economias de escala na presença de "empresas regionais". Estas poderiam funcionar num regime semelhante ao que actualmente fazem as EIM.

5.4 Linhas de investigação futuras

Como recomendações para estudos futuros, sugere-se a comparação detalhada entre os modelos de prestação de serviços públicos locais de gestão indirecta pública (EM's) e privada (concessões). Esta comparação deve ser pluridisciplinar, atentando tanto às dimensões económico-financeiras como às de carácter social.

O estudo das vantagens da implementação de PPP do tipo institucionalizado nos serviços públicos locais fará sentido num futuro próximo, assim como a determinação dos problemas associados a estes mecanismos, enumerando-se também quais as soluções e boas práticas a seguir.

Por fim, a questão da variação da PTF deve ser alargada a outros *clusters* de EM's, de forma a se perceber como funcionam as empresas que não se cingem unicamente aos serviços de infra-estruturas urbanas.

BIBLIOGRAFIA

- Abramovitz**, M. (1956). Resource and output trends in the United States since 1870. *American Economic Review*, v. 46, n. 2, p. 5-23.
- Allen**, Robert; **Diewert**, Walter (1981). Direct versus implicit superlative index number formulae. *The Review of Economics and Statistics*, v. 63, n. 3, p. 430-35.
- Amaral**, Diogo Freitas (1994). *Curso de direito administrativo, Volume I*. Livraria Almedina, Coimbra.
- Amorim**, João (2000). *As empresas públicas no direito Português, em especial, as empresas municipais*. Livraria Almedina, Coimbra.
- Anderson**, Patricia (2004). *Special study: municipal enterprise activities*. Government Information Division, Office of the State Auditor, State of Minnesota.
- Balk**, Bert (1997). The decomposition of cost efficiency and the canonical form of cost function and cost share equations. *Economics Letters*, v. 55, n. 1, p. 45-51.
- Caves**, Douglas; **Christensen**, Laurits; **Diewert**, Walter (1982). The economic theory of index numbers and the measurement of input, output, and productivity. *Econometrica*, v. 50, n. 6, p. 1393-1414.
- Clegg**, Stewart; **Kornberger**, Martin; **Pitsis**, Tyrone (2005). *Managing and organizations*. Sage Publications, London.
- Coelli**, T.J.; **Prasada Rao**, D.S.; **O'Donnell**, C.J.; **Battese**, G.E. (2005). *An introduction to efficiency and productivity analysis*. 2nd Edition, Springer, New York.
- Costa**, Armindo; **Pereira**, José; **Blanco**, Sílvia (2006). Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública. *Tékhne – Revista de Estudos Politécnicos*, v. 3, n.^{os} 5 e 6, p. 201-225.
- DGAL** (2005). *Administração local em números – 2005*. Direcção-Geral das Autarquias Locais, Lisboa.
- Diewert**, Walter (1976). Exact and superlative index numbers. *Journal of Econometrics*, v. 4, n. 2, p. 115-145.
- Diewert**, Walter (1983). The duality implications of a concave aggregator function. *Economics Letters*, v. 11, n. 3, p. 197-201.
- Eichorn**, W.; **Voeller**, J. (1976). *Theory of the price index: Fisher's test approach and generalizations*. Springer Verlag, Berlin.

- Elteto, O.; Koves, P.** (1964). On a problem of index number computation relating to international comparisons. *Statisztikai Szemle*, n. 42, p. 507-518.
- Forsyth, F.** (1978). The practical construction of a chain price index number. *Journal of the Royal Statistical Society*, v. 141, n. 3, p. 348-358.
- Forsyth, F.; Fowler, R.** (1981). The theory and practice of chain price index numbers. *Journal of the Royal Statistical Society*, v. 144, n. 2, p. 224–246.
- Gonçalves, Pedro** (2007). *Regime jurídico das empresas municipais*. Livraria Almedina, Coimbra.
- Hoene, Christopher; Pagano, Michael** (2002). *Enterprising cities: an exploratory analysis of municipal enterprise revenues, user fees and charges, and service delivery*. In: Association for Budgeting and Financial Management conference: Washington, D.C.
- IRAR**, (2006). *Delegação de competências dos municípios em juntas de freguesia e similares no âmbito do abastecimento de água para consumo humano*. Relatório IRAR n.º 01/2006, Departamento de Qualidade da Água.
- Maciel, José** (2004). Serviços autárquicos e empresas municipais – Um caso: Águas de Gaia, EM. *Revista Autárquica*, n.º 1, p. 57-62.
- Maldonado, Isabel** (2003). *O processo de descentralização nas autarquias locais e a consolidação de contas*. In: XIII Jornadas Hispano – Lusãs de Gestão Científica, Santiago de Compostela.
- Marques, Rui** (2005). *Regulação de serviços públicos*. Edições Sílabo, Lisboa.
- Marques, Rui** (2008). Measuring the total factor productivity of the portuguese water and sewerage services. *Revista Economia Aplicada*, v. 12, n. 2, p. 215-237.
- Neely, Andy** (1998). *Avaliação do desempenho das empresas – Porquê, o quê e como*. Editorial Caminho, Lisboa.
- Portugal**. Lei n.º 159/1999, de 14 de Setembro de 1999. *Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais*, Diário da República, I Série – A. N.º 215 de 14 de Setembro de 1999.
- Portugal**. Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro de 2006. *Regime jurídico do sector empresarial local*, Diário da República, 1.ª Série. N.º 249 de 29 de Dezembro de 2006.
- Ramos, Casimiro** (2007). *A criação de empresas municipais como modelo de empreendedorismo da administração local – um estudo empírico numa abordagem institucional*. In: Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro, Universidad de La Rioja, Logroño.

- Ramos**, Casimiro (2007). *Modelos neoempresariais da Administração Local – Uma abordagem Institucional*. Tese de Doutoramento, Universidade de Sevilha.
- Rua**, Orlando; **Menorca**, María (2007). *Implicações da liderança e do clima organizacional na qualidade dos serviços públicos municipais: estudo de casos das câmaras municipais portuguesas*. In: Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro, Universidad de La Rioja, Logroño.
- Rubin**, Irene (1988). Municipal enterprises: exploring budgetary and political implications. *Public Administration Review*, v. 48, n. 1, p. 542-550.
- Sanchez**, Paula (2006). Estado não sabe quantas empresas têm os municípios. *Diário de Notícias*, 11 de Maio.
- Stumm**, Theodore (1997). Comparing alternative service delivery modes: municipal enterprises require special consideration. *Journal of Urban Affairs*, v. 19, n. 3, p. 275-289.
- Szulc**, Bohdam (1964). Index numbers for multilateral regional comparisons. *Przegląd Statystyczny*, n. 3, p. 239-254.
- Szulc**, Bohdan (1983). *Linking price index numbers*. In: Price Level Measurement conference sponsored by Statistics Canada, Ottawa.
- Tavares**, António; **Camões**, Pedro (2005). *New forms of local governance: a theoretical and empirical analysis of the case of portuguese municipal corporations*. In: Midwest Political Science Association Conference, Chicago, Illinois.
- Tribunal de Contas** (2007a). *Auditoria às participações sociais das Autarquias Locais*. Secção Regional dos Açores, Ponta Delgada.
- Tribunal de Contas** (2007b). *Auditoria temática aos vencimentos e remunerações acessórias dos titulares do órgão de gestão das empresas municipais 2003-2004*. Tribunal de Contas, Lisboa.
- Tribunal de Contas** (2008). *O Tribunal de Contas na actualidade*. Tribunal de Contas, Lisboa.

A.1 – LISTAGEM DAS EM'S EXISTENTES EM PORTUGAL

E.M.	Município	Criação	CAE	Sector
ABRANPOLIS - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO, E.M.	Abrantes	2001	75140	F
TERRA DE PAIXÃO, E.E.M.	Alcobaça	2008	84123C	F
ALFANDEGATUR - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DE ALFÂNDEGA DA FÉ, EM	Alfândega da Fé	2002	7484	F
EDEAF - EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE ALFÂNDEGA DA FÉ	Alfândega da Fé	2004	74140	F
ECALMA - EMPRESA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO E CIRCULAÇÃO DE ALMADA, EM	Almada	2004	63210	B
ALMEIDA MUNICÍPIA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS DESPORTIVOS, EM	Almeida	2005	92610	D
ECOLEZÍRIA - EMPRESA INTERMUNICIPAL PARA O TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, E.I.M.	Almeirim	2005	90010	A
ESCOLA INTERCULTURAL DAS PROFISSÕES E DO DESPORTO DA AMADORA, E.M.	Amadora	2000	80421	E
CULTURANGRA, EEM	Angra do Heroísmo	2007	75123	F
VALICOM, GESTÃO DE INFRAESTRUTURAS DE TELECOMUNICAÇÕES, EIM	Arcos de Valdevez	2008	61100C	D
GESRUDA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, E.M.	Arruda dos Vinhos	2001	74872	D
AVEIRO - EXPO - PARQUE DE EXPOSIÇÕES, E. M.	Aveiro	2005	74871	D
E.M.A. - ESTÁDIO MUNICIPAL DE AVEIRO, E.M.	Aveiro	2001	74872	D
MOVEAVEIRO - EMPRESA MUNICIPAL DE MOBILIDADE, E.M.	Aveiro	2005	60211	B
PDA - PARQUE DESPORTIVO DE AVEIRO, EM	Aveiro	2005	92610	D
TEMA - TEATRO MUNICIPAL DE AVEIRO, EM	Aveiro	2005	92311	D
EMIA - EMPRESA MUNICIPAL DE INFRA-ESTRUTURAS DA AZAMBUJA, EM	Azambuja	2004	45230	F
EMPRESA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE BARCELOS, E.M.	Barcelos	2000	80102	E
EMPRESA MUNICIPAL DE DESPORTOS DE BARCELOS, E.M.	Barcelos	2000	92620	E
ISERBATALHA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS URBANOS, CULTURAL E INSERÇÃO, E.M.	Batalha	2000	1410	D
GRÁFICA DA AMDB, E.I.M.	Beja	2005	22240	G
EMAS - EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUA E SANEAMENTO DE BEJA, E.M.	Beja	2002	41000	A
EXPOBEJA - EMPRESA DE GESTÃO DO PARQUE DE FEIRAS E EXPOSIÇÕES DE BEJA, EM	Beja	2004	74871	D
RESIALENTEJO - TRATAMENTO E VALORIZAÇÃO DE RESÍDUOS EIM	Beja	2004	90003	A
ÁGUAS DO ALENTEJO SUL - EIM	Beja	2006	41000	A
EMPRESA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO CONCELHO DE BELMONTE, E.M.	Belmonte	2004	93050	F
AGERE - EMPRESA DE ÁGUAS, EFLUENTES E RESÍDUOS DE BRAGA, E.M.	Braga	1999	41000	A
TUB - EMPRESA DE TRANSPORTES URBANOS DE BRAGA, E.M.	Braga	1999	60211	B
BRAGAHABIT - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BRAGA, E.M.	Braga	1999	70110	C
PEB - EMPRESA PARQUES DE EXPOSIÇÕES DE BRAGA, E.M.	Braga	1999	74871	D
EMUNIBASTO - EMPRESA DE SERVIÇOS PARA A EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO, CULTURA, DESPORTO, TEMPOS LIVRES E TURISMO, EM	Cabeceiras de Basto	2003	74872	E
GESCADAVAL -GETAO DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS DE DESPORTO, CULTURA E LAZER, EM	Cadaval	2002	92610	D
CAMPOMAYOR XXI - EMPRESA MUNICIPAL	Campo Maior	2007	75123	F
INOVA - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL DE CANTANHEDE, EM	Cantanhede	2002	74140	F
RUMO 2020, EM	Cartaxo	2007	74140	F
ESUC - EMPRESA DE SERVIÇOS URBANOS DE CASCAIS, E.M.	Cascais	2004	45230	F
DTCE - SOCIEDADE DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DA COSTA DO ESTORIL, EM	Cascais	2000	70110	F
LEMO - LABORATÓRIO DE ENSAIO DE MATERIAIS DE OBRAS, EIM	Cascais	1995	74300	G
EMAC - EMPRESA DE AMBIENTE DE CASCAIS, EM	Cascais	2005	90030	A
FORTALEZA DE CASCAIS, EM	Cascais	2005	92311	D
EMGHA - EMPRESA DE GESTÃO DO PARQUE HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE CASCAIS, E.M.	Cascais	1999	92520	C
ARCASCAIS - EMPRESA GESTORA DO AERÓDROMO DE CASCAIS, E.M.	Cascais	2005	92620	B
TRATOLIXO - TRATAMENTOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS, E.I.M.	Cascais	1990	90020	A
PRAZILÂNDIA, TURISMO E AMBIENTE, E.M.	Castanheira de Pera	2003	74872	D
ALBIGEC - EMPRESA DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS, DESPORTIVOS E DE LAZER, EM	Castelo Branco	2001	74140	D
NATURTEJO - EMPRESA DE TURISMO EIM	Castelo Branco	2004	74872	D
EMPRESA MUNICIPAL CELORICENSE - GESTÃO DE ESPAÇOS CULTURAIS E SOCIAIS, E.M.	Celorico da Beira	2000	92311	D
QUALIDADE DE BASTO, EM	Celorico de Basto	1999	80421	F
GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DO MUNICÍPIO DE CHAVES, E.M.	Chaves	2004	92610	D
AC, ÁGUAS DE COIMBRA, E.M.	Coimbra	2003	41000	A

E.M.	Município	Criação	CAE	Sector
TC - TURISMO DE COIMBRA EM	Coimbra	2005	91331	F
ADC - ÁGUAS DA COVILHA, EM	Covilhã	2006	41000	A
NOVA COVILHA, SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA EM	Covilhã	2005	45212	C
EAMB - ESPOSENDE AMBIENTE, E. M.	Esposende	2005	41000	A
ESPOSENDE 2000 - ACTIVIDADES DESPORTIVAS E RECREATIVAS, EM	Esposende	1996	92610	D
SITEE - SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTES E ESTACIONAMENTO DE ÉVORA, E.M.	Évora	2006	60230	B
HABEVORA - GESTÃO HABITACIONAL, EM	Évora	2004	75130	C
GESAMB - GESTÃO AMBIENTAL E DE RESÍDUOS, EIM	Évora	2004	90020	A
ÉVORA VIVA, SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA EM	Évora	2007	45212	C
FAGAR - FARO, GESTÃO DE ÁGUAS E RESÍDUOS, EM	Faro	2005	41000	A
T.M.F. - TEATRO MUNICIPAL DE FARO - EM	Faro	2005	70320	D
AMBIFARO - AGENCIA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONOMICO DE FARO S.A.	Faro	1996	74140	F
ACLEM - ARTE, CULTURA E LAZER EMPRESA MUNICIPAL, EM	Felgueiras	2007	92312	F
EMAFEL - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE AMBIENTE DE FELGUEIRAS, E.M.	Felgueiras	2006	90030	A
MOBITRAL - MOBILIAS TRADICIONAIS ALENTEJANAS, EM	Ferreira do Alentejo	2002	36141	G
F.G.T.-FIGUEIRA GRANDE TURISMO, E.M.	Figueira da Foz	2000	74401	F
FIGUEIRA DOMUS - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE HABITAÇÃO DA FIGUEIRA DA FOZ, E.M.	Figueira da Foz	2000	85324	C
FIGUEIRA PARQUES - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO DA FIGUEIRA DA FOZ, EM	Figueira da Foz	2005	74140	B
FIGUEIRA VERDE - AGRICULTURA E INDÚSTRIAS AGRO-ALIMENTARES, E.M.	Figueira de Castelo Rodrigo	2003	74872	F
FIGUEIRA CULTURA E TEMPOS LIVRES, EM	Figueira de Castelo Rodrigo	2000	92311	F
FRONTEIRA EXPANSÃO - GESTÃO DE ESPAÇOS DESPORTIVOS E TURISMO EM	Fronteira	2005	92610	D
SÓCIOHABITAFUNCHAL - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, EM	Funchal	2005	70110	C
FRENTE MARFUNCHAL - GESTÃO E EXPLORAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS, EM	Funchal	2004	70320	D
PROMOVICENTE - GESTÃO, PARTICIPAÇÕES, PROMOÇÃO E DIVULGAÇÃO CULTURAL, EM	Funchal	2007	74140	F
FUNCHAL 500 ANOS - EMPRESA MUNICIPAL PROMOTORA DAS COMEMORAÇÕES DOS 500 ANOS DA CIDADE DO FUNCHAL, EM	Funchal	2006	74872	G
EIMRAM - EMPRESA INTERMUNICIPAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA - INVESTIMENTOS E SERVIÇOS INTERMUNICIPAIS, E.I.M.	Funchal	1999	90030	F
FUNDAOVERDE - ESPAÇOS VERDES, EM	Fundão	2004	01410	C
FTM - FUNDAOTURISMO EM	Fundão	2003	74872	F
GÓNDOMAR, CORAÇÃO DE OURO EM	Gondomar	2007	74871	D
DLCG - DESPORTO, LAZER E CULTURA DE GOUVEIA, E.M.	Gouveia	2005	92720	D
INFRA-TROIA - EMPRESA MUNICIPAL DE INFRA-ESTRUTURAS DE TROIA	Grândola	2002	74140	D
REGI - PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EIM	Grândola	2005	74140	F
CULTURGUARDA, GESTÃO DA SALA DE ESPECTÁCULOS E ACTIVIDADES CULTURAIS, E.M.	Guarda	2005	75113	D
GUARDA CIDADE DESPORTO, E.M.	Guarda	1999	92610	D
VIMAGUA - EMPRESA DE ÁGUA E SANEAMENTO DE GUIMARÃES E VIZELA, E.I.M.	Guimarães	2002	41000	A
CASFIG - COORDENAÇÃO DE ÂMBITO SOCIAL E FINANCEIRO DAS HABITAÇÕES SOCIAIS DE GUIMARÃES, E.M.	Guimarães	1999	91333	C
HORTALUDUS, GESTÃO E EXPLORAÇÃO DE EQUIPAMENTOS, EM	Horta	2003	92311	D
URBHORTA, CONSTRUÇÃO, GESTÃO E EXPLORAÇÃO DE PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL, EM	Horta	2007	45211	C
EML - EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO, REQUALIFICAÇÃO URBANA E AMBIENTAL E HABITAÇÃO SOCIAL DE LAGOA EM	Lagoa (Açores)	2007	74900C	C
FUTURLAGOS - EMPRESA MUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO, EM	Lagos	2006	45212	F
LAGOS-EM-FORMA, GESTÃO DESPORTIVA, EM	Lagos	2006	51473	D
OCIDENTALMAIS - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE GESTÃO E EQUIPAMENTOS ECONÓMICOS, CULTURAIS, DESPORTIVOS E DE LAZER, EM	Lajes das Flores	2006	74140	D
CULTURPICO, EQUIPAMENTOS E PROJECTOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DAS LAJES DO PICO, EM	Lajes do Pico	2007	75123	D
LAMEGO CONVIDA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS, E.M.	Lamego	2006	92320	D
LEIRISPORT - DESPORTO, LAZER E TURISMO, E.M.	Leiria	2002	92610	D
LISBOA OCIDENTAL, SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA, EM	Lisboa	2004	45211	C
EMEL - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO DE LISBOA, EM	Lisboa	1994	63210	B
GEBALIS - GESTÃO DOS BAIRROS MUNICIPAIS DE LISBOA, E.M.	Lisboa	1995	7511	C
EMARLIS - EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUAS RESIDUAIS DE LISBOA, EP	Lisboa	1996	90010	A
EGEAC - EMPRESA DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS E ANIMAÇÃO CULTURAL, EM	Lisboa	2004	92520	D
EPUL - EMPRESA PÚBLICA DE URBANIZAÇÃO DE LISBOA	Lisboa	1971	500020	C

E.M.	Município	Criação	CAE	Sector
BAIXA POMBALINA SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA EM	Lisboa	2004	45211	C
SRU ORIENTAL - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA EM	Lisboa	2005	45211	C
INFRAQUINTA - EMPRESA DE INFRA-ESTRUTURAS DA QUINTA DO LAGO, E.M.	Loulé	1996	45211	A
INFRAMOURA - EMPRESA DE INFRA-ESTRUTURAS DE VILAMOURA, E.M.	Loulé	2001	45212	A
SOCIEDADE DE CONCEPÇÃO, EXECUÇÃO E GESTÃO DO PARQUE DAS CIDADES LOULÉ/FARO - EMPRESA INTERMUNICIPAL, E.I.M.	Loulé	2000	45212	C
INFRALOBO - EMPRESA DE INFRA-ESTRUTURAS DE VALE DO LOBO, E.M.	Loulé	2000	90030	A
LOURES PARQUE - EMPRESA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO, E.M.	Loures	1999	45211	B
GESLOURES - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS, E.M.	Loures	1992	92610	D
LOUSADA SÉCULO XXI - ACTIVIDADES DESPORTIVAS E RECREATIVAS, E.M.	Lousada	1999	92620	D
AMBISOUSA - EMPRESA INTERMUNICIPAL DE TRATAMENTO E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EIM	Lousada	2002	41000	A
MADALENA PROGRESSO, EM	Madalena	2006	75123	F
PAVIMAFRA - INFRAESTRUTURASE RODOVIAS, EM	Mafra	2001	45212	B
MAFRATLÁNTICO - VIAS RODOVIÁRIAS, EM	Mafra	2003	45230	B
GIATUL - EMPRESA MUNICIPAL PARA GESTÃO DE INFRAESTRUTURAS EM ACTIVIDADES TURÍSTICAS, EM	Mafra	2004	92720	D
TUM - EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTES DA MAIA, EM	Maia	2003	60230	B
EMPRESA METROPOLITANA DE ESTACIONAMENTO DA MAIA, E.M.	Maia	2000	63210	B
EMPRESA ESPAÇO MUNICIPAL - RENOVAÇÃO URBANA E GESTÃO DO PATRIMÓNIO, EM	Maia	2001	70110	C
MAIAMBIENTE - EMPRESA MUNICIPAL DE AMBIENTE, E.M.	Maia	2001	90030	A
ACADEMIA DAS ARTES DA MAIA - PRODUÇÕES CULTURAIS, E.M.	Maia	2000	91331	D
TUMG - EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTES DA MARINHA GRANDE	Marinha Grande	2002	60211	B
MATOSINHOSHABIT - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE MATOSINHOS, E.M.	Matosinhos	2001	70110	C
MS - MATOSINHOS SPORT - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS E DE LAZER, EM	Matosinhos	2002	92610	D
NOVA MEDA - EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS, EM	Mêda	2001	92610	D
ADL - ÁGUAS DE LONGROIVA- EXPLORAÇÃO E GESTÃO DE ÁGUAS TERMAIS, EM	Mêda	2002	93041	E
MELSPORT - MELGAÇO, DESPORTO E LAZER, E.M.	Melgaço	2002	92620	D
MERTURIS - EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO, EM	Mértola	2004	85324	F
MIRANDA / CULTURAL E RURAL, EM	Miranda do Douro	2005	92720	F
RESÍDUOS DO NORDESTE, EIM	Mirandela	2003	9000	A
MATADOURO REGIONAL DE MONÇÃO, EM	Monção	2001	15110	G
BARROSANA - ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DO PATRIMÓNIO DO MUNÍCIPIO, E.M.	Montalegre	2001	91(...)	D
MONDEMOR - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL DE MONTEMOR-O-VELHO, EM	Montemor-o-Velho	2006	75123	F
FLUVIÁRIO DE MORA - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL, EM	Mora	2006	92720	D
NAZARÉ QUALIFICA, EM	Nazaré	2005	82300C	F
TERNISA - TERMAS DA FADAGOSA DE NISA, E.M.	Nisa	2001	93041+74872	E
H.S.N. - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL DO CONCELHO DE NORDESTE, EM	Nordeste	2005	70320	C
NORDESTE ACTIVO - EMPRESA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES DESPORTIVAS, RECREATIVAS E TURÍSTICAS, ÁGUAS E RESÍDUOS EM	Nordeste	2005	92610	D
ÓBIDOS REQUALIFICA, EM	Óbidos	2005	45211	C
ÓBIDOS PATRIMONIUM - EVENTOS FESTIVOS, TURÍSTICOS E CULTURAIS, EM	Óbidos	2004	92720	F
MUNICIPÁLIA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS E PATRIMÓNIO DO MUNÍCIPIO DE ODIVELAS EM	Odivelas	2007	92312	D
OEIRAS VIVA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SÓCIO - CULTURAIS E DESPORTIVOS EM	Oeiras	2001	74140	D
PARQUES TEJO - PARQUEAMENTOS DE OEIRAS E.M.	Oeiras	1999	45230	B
SATU - OEIRAS - SISTEMA AUTOMÁTICO DE TRANSPORTE URBANO E.M.	Oeiras	2002	60211	B
MERCADOS DE OLHÃO, E.M.	Olhão	1999	74140	F
FESNIMA - EMPRESA PÚBLICA DE ANIMAÇÃO DE OLHÃO, E.M.	Olhão	2000	91331	F
AMBIOURÉM - GESTÃO E MANUTENÇÃO DE ESPAÇOS VERDES E INSERÇÃO, E.M.	Ourém	2002	1410	C
SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA DA COVA DA IRIA, EM	Ourém	2006	75113	C
VEROURÉM - EMPRESA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO EM	Ourém	2001	58140C	G
OVARFORMA - EMPRESA MUNICIPAL PARA O ENSINO E FORMAÇÃO, E.M.	Ovar	1999	80421	E
GESPAÇOS - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS, EM	Paços de Ferreira	2002	92610	D
PFR INVEST, SOCIEDADE DE GESTÃO URBANA, E.M.	Paços de Ferreira	2007	84130C	D
PALMELA DESPORTO, EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS MUNICIPAIS, E.M.	Palmela	2000	92610	D

E.M.	Município	Criação	CAE	Sector
PENAPARQUE2 - GESTÃO E PROMOÇÃO DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS EM PENACOVA, EM	Penacova	2005	70320	D
PENAFIEL ACTIVA, EM	Penafiel	2006	74140+91333	D
PENAFIEL VERDE EM	Penafiel	2006	41000	A
FALCÃO CULTURA, TURISMO E TEMPOS LIVRES, EM	Pinhel	2006	91331	F
POMBAL VIVA - GESTÃO E EXPLORAÇÃO DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, EM	Pombal	2003	74140	D
PMU-POMBAL, MANUTENÇÃO URBANA EM	Pombal	2004	92311	A
ACÇÃO PDL - EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO, REQUALIFICAÇÃO URBANA E AMBIENTAL E HABITAÇÃO EM	Ponta Delgada	2005	74201	C
ANIMA CULTURA - SOCIEDADE DE CONCEPÇÃO E GESTÃO DE PROJECTOS DE ANIMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-TURÍSTICO	Ponta Delgada	2003	93050	F
PONTA DELGADA SOCIAL - CONSTRUÇÃO, EXPLORAÇÃO E GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS, SOCIEDADE UNIPESSOAL LDA	Ponta Delgada	2005	85314	D
EMARP - EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUAS E RESÍDUOS DE PORTIMÃO, E.M.	Portimão	2001	41000	A
EXPO ARADE - ANIMAÇÃO E GESTÃO DO PARQUE DE FEIRAS E EXPOSIÇÕES DE PORTIMÃO, E.M.	Portimão	2001	74871	D
CMPH - DOMUSSOCIAL - EMPRESA DE HABITAÇÃO E MANUTENÇÃO DO MUNICÍPIO DO PORTO EM	Porto	2001	74140	C
GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS DA CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO EM	Porto	2001	74140	F
CMPEA - EMPRESA DE ÁGUAS DO MUNICÍPIO DO PORTO, EM	Porto	2006	41000	A
CMPL - PORTO LAZER - EMPRESA DE DESPORTO E LAZER DO MUNICÍPIO DO PORTO, EM	Porto	2006	92610	F
PORTO SANTO VERDE - RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA, E.M.	Porto Santo	2001	90030	A
AREAL DOURADO - EVENTOS, E. M.	Porto Santo	2006	92342	F
VARZIM LAZER - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS E DE LAZER, E.M.	Póvoa de Varzim	2000	92610	D
POVOAINVEST - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL, EM	Povoação	2005	74140	C
ESPAÇO POVOAÇÃO - EMPRESA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES DESPORTIVAS, RECREATIVAS E TURÍSTICAS, EM	Povoação	2005	92610	F
PRAIA AMBIENTE, EM	Praia da Vitória	2006	74140	A
PROENÇATUR - EMPRESA DE TURISMO DE PROENÇA, EM	Proença-a-Nova	2001	55114	F
RIBEIRA GRANDE MAIS - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL, REQUALIFICAÇÃO URBANA E AMBIENTAL, EM	Ribeira Grande	2005	75123	C
MUSAMI - OPERAÇÕES MUNICIPAIS DO AMBIENTE EIM	Ribeira Grande	2007	90020	A
DESMOR - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE GESTÃO DESPORTIVA DE RIO MAIOR, E.M.	Rio Maior	2000	92610	D
SABUGAL - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO ESPAÇOS CULTURAIS, DESPORTIVOS, TURÍSTICOS E DE LAZER, EM	Sabugal	2003	92610	D
COMBANIMA - ESPAÇOS MUNICIPAIS, EM	Santa Comba Dão	2007	74872	D
SANTA CRUZ XXI - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM	Santa Cruz	2006	75123	D
FEIRA VIVA, CULTURA E DESPORTO, EM	Santa Maria da Feira	2001	74872	F
SCALABISPORT - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS E ACTIVIDADES DESPORTIVAS	Santarem	2003	92610	D
A.S. - EMPRESA DAS ÁGUAS DE SANTARÉM - EM, S.A.	Santarem	2008	36001C	A
AMBILITAL - INVESTIMENTOS AMBIENTAIS NO ALENTEJO, E.I.M.	Santiago do Cacém	2001	74140	F
HABITAR S. JOÃO - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, E.M.	São João da Madeira	2003	70320	C
TERMALISTUR-TERMAS DE SÃO PEDRO DO SUL, EM	São Pedro do Sul	2004	93041	E
CAIS INVEST. EMPRESA PARA O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO ROQUE DO PICO, EM	São Roque do Pico	2006	75123	F
EMCR DE SEIA - EMPRESA MUNICIPAL DE CULTURA E RECREIO DE SEIA, E.M.	Seia	2000	92620	F
SERPOBRA - SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA EM	Serpa	2005	45211	C
VOUGAPARK - PARQUE TECNOLÓGICO E DE INOVAÇÃO DO VOUGA EM	Sever do Vouga	2006	80421	F
EPMES - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO DE SINTRA, E.M.	Sintra	2000	63210	B
EDUCA - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS EDUCATIVOS DE SINTRA, E.M.	Sintra	2000	74140	D
HPEM - HIGIENE PÚBLICA, E.M.	Sintra	2000	74700	A
SINTRA QUORUM - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS E TURÍSTICOS, EM	Sintra	2000	92311	D
MONTEGES - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS, E.M.	Sobral de Monte Agraço	2001	74140	D
TAVIRAVERDE - EMPRESA MUNICIPAL DE AMBIENTE, EM	Tavira	2005	41000	A
EMPET - PARQUES EMPRESARIAIS DE TAVIRA, EM	Tavira	2003	70110	F
PISOESTE - PARQUE DE INERTES E SERVIÇOS DO OESTE, E.I.M.	Torres Vedras	2002	26630	G
PROMOTORRES - PROMOÇÃO DE EVENTOS E GESTÃO DE EQUIPAMENTOS, EM	Torres Vedras	2004	92720	F
TEGEC - TRANCOSO EVENTOS, EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS E DE LAZER, E.M.	Trancoso	2001	74140	D
TROFAGUAS- SERVIÇOS AMBIENTAIS,EM	Trofa	2004	41000	A
TROFAPARK, EM	Trofa	2004	75130	F
INTERMINHO - SOCIEDADE GESTORA DE PARQUES EMPRESARIAIS, E.M.	Valença	2000	70110	F

E.M.	Município	Criação	CAE	Sector
MINHOCOM, GESTÃO DE INFRAESTRUTURAS DE TELECOMUNICAÇÕES, EIM	Valença	2008	61100C	D
VALLIS HABITA - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DO CONCELHO VALONGO, E.M.	Valongo	1998	70200	C
VELASFUTURO - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS, DESPORTIVOS, ECONÓMICOS E DE LAZER, EM	Velas	2007	45212	D
EPMAR - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE ÁGUAS E RESÍDUOS, E.M.	Vieira do Minho	2000	41000	A
VIEIRA - CULTURA E TURISMO, E.M.	Vieira do Minho	2000	74872	F
GEODESIS TURIS - PROMOÇÃO E GESTÃO TURÍSTICA DE VILA DO REI	Vila de Rei	2005	55111	F
MARIENSEGEST - GESTÃO, EXPLORAÇÃO E PROMOÇÃO DE ACTIVIDADES CULTURAIS, DESPORTIVAS E DE LAZER DE VILA DO PORTO EM	Vila do Porto	2005	75123	F
MARINA DA VILA - INDÚSTRIAS DE MARINAS E RECREIO, EM	Vila Franca do Campo	2004	51190	D
VILA SOLIDÁRIA - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL, E.M.	Vila Franca do Campo	2005	74140	C
VFC EMPREENDIMENTOS - EMPRESA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES DESPORTIVAS, RECREATIVAS E TURÍSTICAS DE VILA FRANCA DO CAMPO	Vila Franca do Campo	2005	92610	F
FOZCOAINVEST - ENERGIA, TURISMO E SERVIÇOS, EM	Vila Nova de Foz Côa	1994	40110	G
FOZCOACTIVA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS E CULTURAIS, EM	Vila Nova de Foz Côa	2003	92320	D
ÁGUAS DE GAIA, E.M.	Vila Nova de Gaia	1999	41000	A
GAIASOCIAL - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO EM	Vila Nova de Gaia	2000	70320	C
GAIURB, GESTÃO URBANÍSTICA E DA PAISAGEM URBANA DE GAIA, EM	Vila Nova de Gaia	2002	74140	C
PARQUE BIOLÓGICO DE GAIA, E.M.	Vila Nova de Gaia	2000	74140	D
GAIANIMA - EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS, E.M.	Vila Nova de Gaia	2001	92610	D
AMIGAIA - AGÊNCIA MUNICIPAL DE INVESTIMENTO DE VILA NOVA DE GAIA, E.M.	Vila Nova de Gaia	2007	74872	F
CIDADEGAIA - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA, EEM	Vila Nova de Gaia	2007	45212	C
VITAGUIAR - APOIO AO DESENVOLVIMENTO AGRO-INDUSTRIAL EM	Vila Pouca de Aguiar	2006	74140	F
EMARVR - EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUA E RESÍDUOS DE VILA REAL, E. M.	Vila Real	2003	41000	A
VILA REAL SOCIAL - HABITAÇÃO E TRANSPORTE, EM	Vila Real	2003	45211	C
MERVAL - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE MERCADOS E DE PROMOÇÃO DE PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL, EM	Vila Real	2001	74872	F
CULTURVAL - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS DE VILA REAL, E.M.	Vila Real	2003	92320	D
DOURONORTE AMBIENTE - EMPRESA INTERMUNICIPAL DE GESTÃO AMBIENTAL DO VALE DO DOURO-NORTE, EIM	Vila Real	2007	90020	A
VRSA, SOCIEDADE DE GESTÃO URBANA, EM S.A.	Vila Real de Santo António	2007	74140	C
VRSA, SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA, EM S.A.	Vila Real de Santo António	2007	74140	C
PROVIVER E.M.	Vila Verde	2006	93050	D
VIMIOSO 2003 - ACTIVIDADES ARTESANAIS E TURÍSTICAS DE VIMIOSO, EM	Vimioso	2004	93050	F
PRORURIS - EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL DE VINHAIS, EEM	Vinhais	2008	74872	F
TURIMONTESINHO - EMPRESA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO TURÍSTICA, EEM	Vinhais	2007	92720	F
HABISOLVIS - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL DE VISEU, EM	Viseu	2004	74140	C

A.2 – QUESTIONÁRIO ENVIADO ÀS EM'S

QUESTIONÁRIO: “VIABILIDADE DAS EMPRESAS MUNICIPAIS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURAS URBANAS”

O presente questionário pretende contribuir para o desenvolvimento de uma dissertação de mestrado no Instituto Superior Técnico. A recente entrada em vigor de uma nova lei que define o regime jurídico para o sector empresarial local, bem como a crescente noção de que os modelos de nova gestão pública apresentam grandes vantagens em relação ao modelo burocrático que caracterizava o nosso sector público, torna este assunto num tema pertinente e actual. Aliado a estas circunstâncias, interessa ainda estudar outros factores e contabilizá-los, de forma a descobrir quais são os que têm contribuído em maior escala para a crescente proliferação destas empresas desde 1998. A dissertação a realizar, pressupõe um estudo do contexto socioeconómico que rodeia estas empresas municipais, estudo este que ficará, sem dúvida, enriquecido com a colaboração das próprias empresas. É portanto numa tentativa de melhor retratar a realidade que este questionário lhe é enviado. Agradecemos desde já o tempo dispendido.

Notas:

- Por favor preencha as questões abaixo, utilizando as linhas de referência do questionário sempre que tal seja aplicável;
- Se tiver alguma questão, por favor contacte, Nuno Cruz (proponente) pelo telefone **963975200** ou por e-mail: nunofcruz@sapo.pt ou ainda Prof. Rui Cunha Marques pelo telefone **969076504** ou e-mail rcmar@civil.ist.utl.pt. Ficaremos satisfeitos por atender a qualquer questão ou comentário que queira fazer acerca do questionário;
- Pretende-se utilizar a informação fornecida apenas no enquadramento do estudo em causa. Assume-se que somos apenas autorizados a utilizá-la para este objectivo específico, pelo que a confidencialidade será garantida;
- Os resultados deste estudo serão posteriormente enviados à empresa, se for essa a vontade dos responsáveis. Ficaremos muito satisfeitos se assim o for.

Elementos do questionário:

Número de perguntas:	20 perguntas
Prazo limite de submissão do questionário:	15 de Fevereiro
Tempo estimado de resposta:	15 minutos

O questionário foi preenchido por:

Nome: _____

Cargo: _____

Contactos: _____ (tel.) _____ (e-mail)

Por favor envie o questionário completo por e-mail, FAX ou carta para:

Contacto aluno:	Coordenador:	Contactos adicionais:
Nuno Ferreira da Cruz Instituto Superior Técnico Email: nunofcruz@sapo.pt Telemóvel: 963975200	Prof. Rui Cunha Marques Centro de Sistemas Urbanos e Regionais Instituto Superior Técnico Universidade Técnica de Lisboa Av. Rovisco Pais 1049-001 Lisboa Telemóvel: 969076504 Email: rcmar@civil.ist.utl.pt	Tel: 218418319 (IST) Fax: 218409884

MUITO OBRIGADO PELA SUA COLABORAÇÃO!

Perfil da Empresa Municipal

a) Informações acerca da filosofia da empresa

Missão da empresa: _____

Objectivo da empresa: _____

Por que razão foi criada a empresa: _____

b) Informações acerca do modelo físico da empresa

Data de criação da empresa: _____

Duração dos mandatos do Conselho de Administração: _____

N.º de elementos do Conselho de Administração: _____

N.º de trabalhadores da empresa (discriminando os que se encontram em regime de transição e que pertencem aos quadros da Câmara Municipal): _____

Se a empresa detiver participações noutras entidades empresariais, por favor enumere-as: _____

Abrangência actual da rede (ex: n.º de utentes; n.º de clientes; km de rede; m²; etc. consoante o tipo de empresa):

1. Informação qualitativa geral

A) Que benefícios se esperavam trazer com a criação da EM?
<input type="checkbox"/> Redução de custos de produção de serviço
<input type="checkbox"/> Melhorar a qualidade do serviço prestado aos clientes/utentes
<input type="checkbox"/> Redução dos encargos para os clientes/utentes
<input type="checkbox"/> Outros: _____

B) Que benefícios se verificaram efectivamente?
<input type="checkbox"/> Todos os esperados
<input type="checkbox"/> Alguns dos esperados
Quais e por que razão? _____ _____
<input type="checkbox"/> Nenhum dos esperados
<input type="checkbox"/> Outros: _____

C) O desempenho da empresa é avaliado? Por quem?
<input type="checkbox"/> O desempenho da empresa não é avaliado
<input type="checkbox"/> O desempenho da empresa é avaliado internamente
Que indicadores utilizam? _____ _____
<input type="checkbox"/> O desempenho da empresa é avaliado pela Câmara Municipal
<input type="checkbox"/> Na apresentação do Relatório de Actividades e Contas <input type="checkbox"/> Em esquema de auditoria ocasional <input type="checkbox"/> Fornecendo indicadores periodicamente. Quais e com que periodicidade? _____ _____
<input type="checkbox"/> Outros: _____

D) Classifique o nível de acompanhamento dado pela Câmara Municipal
<input type="checkbox"/> A Câmara Municipal interfere o mínimo possível com a Empresa Municipal, não existe acompanhamento
<input type="checkbox"/> A Câmara Municipal não interage frequentemente com a empresa, existe apenas avaliação dos resultados no fim de cada exercício
<input type="checkbox"/> A Câmara Municipal contacta ocasionalmente com a empresa, com vista a saber unicamente se as actividades empresariais estão a decorrer convenientemente
<input type="checkbox"/> A Câmara Municipal monitoriza todas as actividades da Empresa Municipal
<input type="checkbox"/> Outros: _____

E) Existem dados na empresa que representem o grau de satisfação do cliente/utente?
<input type="checkbox"/> Sim, existe recolha de dados a esse nível e o serviço prestado é considerado:
<input type="checkbox"/> Excelente
<input type="checkbox"/> Bom
<input type="checkbox"/> Médio
<input type="checkbox"/> Mau
<input type="checkbox"/> Medíocre
<input type="checkbox"/> Não existe recolha de dados
<input type="checkbox"/> Esta avaliação não é aplicável

F) Os clientes/utentes tiveram a percepção da mudança com a criação da empresa?
<input type="checkbox"/> Sim,
<input type="checkbox"/> por publicidade da empresa
<input type="checkbox"/> por publicidade da Câmara Municipal
<input type="checkbox"/> por diferenças claras no serviço prestado
<input type="checkbox"/> pelo impacto que essa mudança teve na vida das pessoas
<input type="checkbox"/> por outras razões: _____
<input type="checkbox"/> Não, a maioria das pessoas não se dão conta que estão a ser servidas por uma empresa municipal

G) Existem pessoas do Conselho de Administração que acumulam funções?
<input type="checkbox"/> Sim,
<input type="checkbox"/> noutras Empresas Municipais
<input type="checkbox"/> na Câmara Municipal
<input type="checkbox"/> noutras Empresas Públicas
<input type="checkbox"/> noutras empresas privadas
<input type="checkbox"/> Não

G) Os elementos do Conselho de Administração têm filiação política?
<input type="checkbox"/> Sim, a grande maioria têm:
<input type="checkbox"/> a mesma filiação política do actual executivo camarário
<input type="checkbox"/> diferente filiação política do actual executivo camarário
<input type="checkbox"/> Não

2. Informação quantitativa geral

A) Tendo em conta uma análise em preços constantes, a empresa pratica tarifas:
<input type="checkbox"/> Bastante superiores às praticadas antes da criação da empresa
<input type="checkbox"/> Ligeiramente superiores às praticadas antes da criação da empresa
<input type="checkbox"/> Semelhantes às praticadas antes da criação da empresa
<input type="checkbox"/> Ligeiramente inferiores às praticadas antes da criação da empresa
<input type="checkbox"/> Bastante inferiores às praticadas antes da criação da empresa
<input type="checkbox"/> Comentários: _____ _____

B) Avalie a taxa de crescimento anual da rede de serviços ou infra-estruturas da empresa
<input type="checkbox"/> Toda a rede actualmente existente foi constituída pela EM
<input type="checkbox"/> A rede cresce por ano a um ritmo de cerca de 10% maior que o anterior à existência da EM
<input type="checkbox"/> A rede cresce a um ritmo maior que o anterior à existência da EM, mas inferior a 10%
<input type="checkbox"/> A rede cresce a um ritmo semelhante ao que existia antes da existência da EM
<input type="checkbox"/> A rede cresce a um ritmo inferior ao que existia antes da existência da EM
<input type="checkbox"/> A rede não aumentou desde a criação da EM
<input type="checkbox"/> Comentários: _____ _____

C) Avalie a taxa de crescimento anual de clientes/utentes
<input type="checkbox"/> O número de pessoas usufrutuárias do serviço prestado aumenta a um ritmo muito superior ao verificado antes da criação da EM
<input type="checkbox"/> O número de pessoas usufrutuárias do serviço prestado aumenta a um ritmo semelhante ao verificado antes da criação da EM
<input type="checkbox"/> O número de pessoas usufrutuárias do serviço prestado aumenta a um ritmo inferior ao verificado antes da criação da EM
<input type="checkbox"/> O número de pessoas usufrutuárias do serviço prestado não aumentou depois da criação da EM
<input type="checkbox"/> Não aplicável
<input type="checkbox"/> Comentários: _____ _____

No que toca à restante informação quantitativa, informação esta importantíssima para a realização de um trabalho bem sustentado, julga-se ser mais conveniente solicitar a inclusão em anexo dos seguintes documentos:

- **Relatórios de Actividade e Contas** relativos aos **últimos 3 anos de actividade** da empresa;
- **Balanço Social.**

No caso de ser impossível reunir todos estes documentos em anexo, por favor indique onde se encontram disponíveis (endereço na internet, etc.) ou as datas de publicação destas informações (e outras que considere relevantes) em Diário da República:

Documento	Endereço internet ou Data de publicação em DR
Relatório de Actividade e Contas	
Balanço Social	

Comentário final

Como gostaria de avaliar a performance das Empresas Municipais em geral, e o modelo de gestão a elas associado, na prestação de serviços urbanos?

Pontos fortes	Aspectos a melhorar
•	•
•	•
•	•
•	•
•	•
•	•

O objectivo será tratar estes dados estatisticamente e dessa análise retirar algumas conclusões importantes. Não podemos deixar de agradecer, uma vez mais, pelo apoio prestado. Espera-se poder retribuir com a execução de um bom trabalho.

No caso de persistirem questões ou sugestões, por favor não hesite em contactar:

O proponente:

Nuno Miguel Ferreira da Cruz
Aluno de Mestrado Integrado em Eng. Civil
Universidade Técnica de Lisboa
Fax: 218409884
Telemóvel: 963975200
Email: nunofcruz@sapo.pt

O orientador:

Prof. Rui Cunha Marques
Centro de Sistemas Urbanos e Regionais
Universidade Técnica de Lisboa
Telefone: 218418319
Fax: 218409884
Telemóvel: 969076504
Email: rcmar@civil.ist.utl.pt

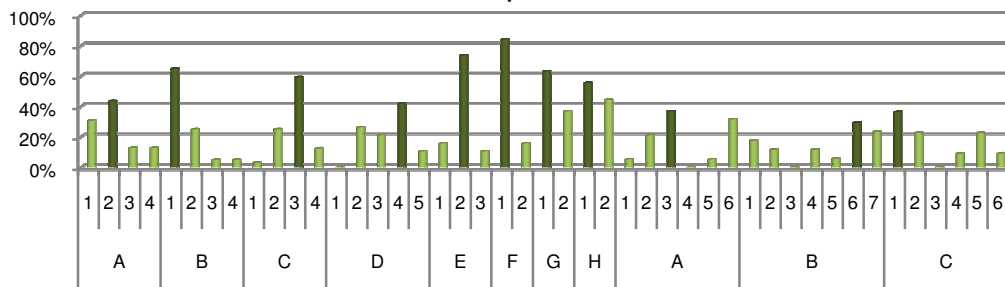
CESUR, DECivil
Instituto Superior Técnico
Universidade Técnica de Lisboa
Av. Rovisco Pais
1049-001 Lisboa
Portugal

Temos a perfeita noção de que não é possível compreender o todo da questão e os aspectos mais detalhados com um questionário standardizado. Por isto mesmo, estaremos sempre disponíveis para depois de uma primeira análise dos questionários recebidos, validar as nossas conclusões no futuro com outros contactos adicionais.

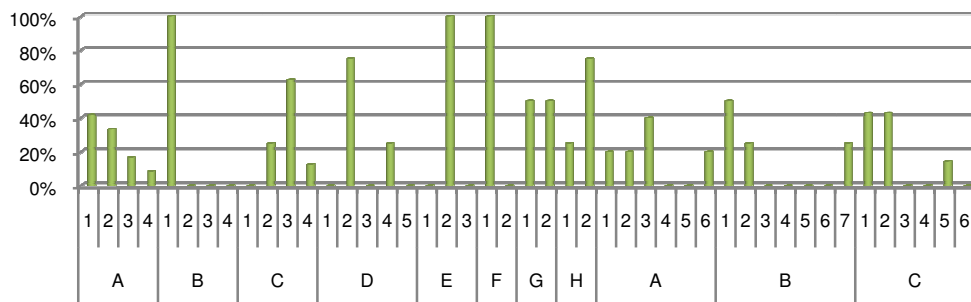
Muito obrigado pela sua colaboração!

A.3 – TAXAS DE RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DO QUESTIONÁRIO

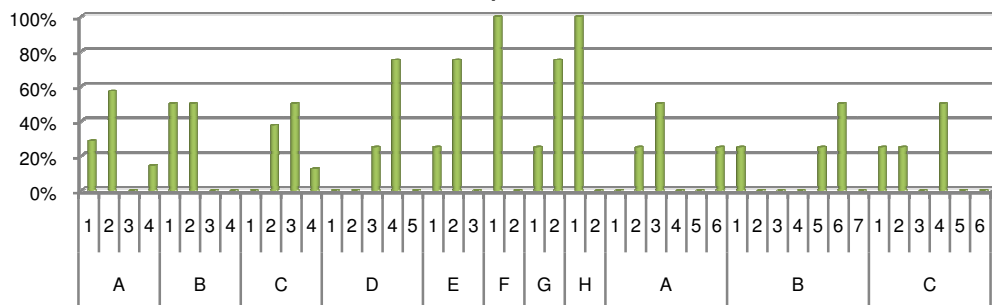
Taxa de resposta: Geral



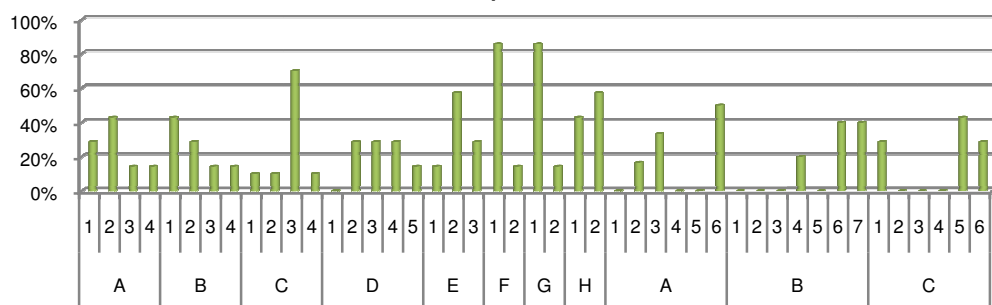
Taxas de resposta: Sector A



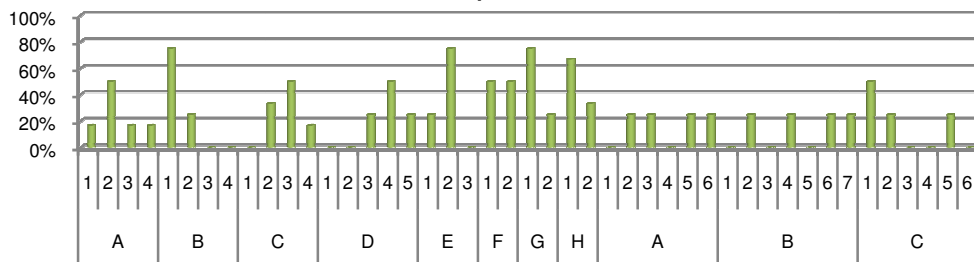
Taxas de resposta: Sector B



Taxas de resposta: Sector C



Taxas de resposta: Sector F



A.4 – INPUT E OUTPUT DATA E ÍNDICES DE FISHER E DE TÖRNQVIST ACUMULADOS PARA O PERÍODO ESTUDADO

EMAS																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	87	8,39	893	0,681	5046	0,076	2744054	0,0004	16086	0,016	12869	0,025	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	84	8,88	887	0,709	4769	0,100	2583146	0,0004	16305	0,012	13044	0,029	0,9702	0,9664	0,9960	0,9702	0,9664	0,9960
1996	81	9,38	961	0,731	4489	0,110	2013796	0,0006	16683	0,012	13346	0,027	0,9682	0,8284	0,8556	0,9682	0,8281	0,8553
1997	83	9,56	1100	0,748	4388	0,113	1937890	0,0006	16860	0,014	13488	0,026	1,0224	0,8104	0,7926	1,0224	0,8101	0,7923
1998	92	9,52	1190	0,769	4445	0,117	2055486	0,0006	17279	0,019	13823	0,031	1,0993	0,8493	0,7726	1,0994	0,8490	0,7723
1999	95	10,80	1316	0,787	5257	0,107	2143044	0,0007	17656	0,024	14125	0,039	1,2018	0,8788	0,7313	1,2018	0,8785	0,7310
2000	99	10,01	1494	0,809	5695	0,104	2097178	0,0007	18042	0,024	14434	0,040	1,3082	0,8748	0,6687	1,3082	0,8745	0,6685
2001	105	10,59	1213	0,845	5627	0,107	2086473	0,0007	18584	0,021	14867	0,039	1,2268	0,8822	0,7191	1,2268	0,8819	0,7189
2002	101	12,24	1406	0,874	6729	0,092	2249153	0,0007	18883	0,028	15106	0,039	1,3277	0,9289	0,6996	1,3277	0,9286	0,6994
2003	97	14,01	1589	0,903	7767	0,081	2411833	0,0007	19181	0,035	15345	0,040	1,4118	0,9739	0,6899	1,4118	0,9736	0,6896
2004	93	15,19	1510	0,925	7723	0,079	2428346	0,0008	19377	0,038	15502	0,043	1,3576	0,9820	0,7233	1,3576	0,9816	0,7231
2005	94	16,10	1679	0,946	7380	0,088	2162699	0,0009	19674	0,043	15739	0,043	1,4138	0,9243	0,6538	1,4138	0,9240	0,6535
2006	101	16,19	1682	0,976	7722	0,080	2111384	0,0010	19802	0,045	15842	0,043	1,4681	0,9142	0,6228	1,4681	0,9139	0,6225
2007	107	17,09	1582	1,000	8649	0,076	2154931	0,0012	19985	0,046	15988	0,049	1,4955	0,9288	0,6211	1,4955	0,9285	0,6209

AGERE																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	227	8,79	1630	0,681	15537	0,051	7211116	0,0004	45637	0,021	23404	0,063	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	234	9,76	1743	0,709	17376	0,061	7536912	0,0004	48422	0,022	26969	0,053	1,0600	1,0753	1,0145	1,0600	1,0753	1,0144
1996	250	9,34	1851	0,731	18140	0,062	7703008	0,0004	51230	0,023	30738	0,075	1,1247	1,1414	1,0149	1,1247	1,1415	1,0149
1997	263	10,70	2310	0,748	23430	0,066	7578484	0,0005	53437	0,025	34734	0,057	1,3065	1,1855	0,9074	1,3065	1,1854	0,9073
1998	262	12,10	2594	0,769	28051	0,088	8344265	0,0004	54375	0,027	38063	0,054	1,4166	1,2831	0,9057	1,4168	1,2830	0,9056
1999	276	12,72	2873	0,787	32549	0,065	6182376	0,0006	61019	0,026	40679	0,052	1,5583	1,1474	0,7363	1,5584	1,1473	0,7362
2000	291	12,55	2974	0,809	39775	0,064	8375716	0,0005	63814	0,027	43510	0,049	1,7028	1,3807	0,8108	1,7030	1,3806	0,8107
2001	313	14,00	3253	0,845	43531	0,072	8711703	0,0005	66267	0,029	44178	0,052	1,8498	1,4265	0,7711	1,8500	1,4263	0,7710
2002	318	14,63	3072	0,874	40106	0,052	9134713	0,0006	68078	0,030	45863	0,051	1,7947	1,4854	0,8276	1,7949	1,4852	0,8275
2003	309	15,94	3018	0,903	44368	0,048	9514380	0,0006	69820	0,032	49212	0,052	1,8000	1,5533	0,8630	1,8000	1,5532	0,8629
2004	323	16,37	3546	0,925	49456	0,043	9317013	0,0006	71344	0,033	49750	0,063	1,9749	1,5485	0,7841	1,9750	1,5484	0,7840
2005	321	16,69	3640	0,946	57237	0,043	9631215	0,0006	73199	0,034	51128	0,060	2,0448	1,5954	0,7802	2,0450	1,5953	0,7801
2006	317	17,47	3827	0,976	60192	0,052	9986041	0,0006	76278	0,035	54796	0,066	2,0904	1,6718	0,7998	2,0905	1,6717	0,7996
2007	309	18,60	4360	1,000	60274	0,065	9922453	0,0007	78008	0,036	56038	0,120	2,1512	1,6876	0,7845	2,1513	1,6875	0,7844

Águas de Coimbra																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	377	9,77	2620	0,681	32332	0,058	9379765	0,0005	65741	0,019	34599	0,045	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	384	9,60	3013	0,709	34369	0,050	9866398	0,0006	67123	0,021	37311	0,047	1,0625	1,0520	0,9902	1,0625	1,0520	0,9901
1996	371	10,24	3239	0,731	38322	0,048	9565611	0,0006	68438	0,029	38688	0,050	1,0942	1,0432	0,9534	1,0942	1,0432	0,9534
1997	373	10,26	3194	0,748	44433	0,044	10379483	0,0006	69782	0,029	39607	0,056	1,1311	1,1048	0,9768	1,1311	1,1048	0,9768
1998	366	10,57	3264	0,769	50573	0,038	10760400	0,0006	71199	0,029	48123	0,047	1,1635	1,1802	1,0144	1,1634	1,1802	1,0144
1999	372	11,79	3532	0,787	55962	0,036	11125086	0,0006	72563	0,030	50083	0,048	1,2285	1,2187	0,9920	1,2284	1,2186	0,9920
2000	380	11,38	3780	0,809	61670	0,038	11289495	0,0006	74811	0,030	51643	0,048	1,2954	1,2447	0,9608	1,2954	1,2446	0,9608
2001	404	12,42	3876	0,845	64311	0,051	11273420	0,0006	75092	0,028	54937	0,048	1,3556	1,2622	0,9311	1,3555	1,2621	0,9311
2002	392	14,85	4007	0,874	67583	0,070	11257368	0,0006	76347	0,027	58776	0,048	1,3712	1,2854	0,9375	1,3711	1,2854	0,9375
2003	375	15,07	4181	0,903	71142	0,082	12320000	0,0006	76959	0,030	60372	0,051	1,3871	1,3657	0,9845	1,3871	1,3656	0,9845
2004	358	15,31	4379	0,925	79248	0,087	12150000	0,0007	78032	0,033	62623	0,053	1,4413	1,3693	0,9501	1,4412	1,3692	0,9500
2005	349	16,42	8787	0,946	77286	0,097	11560000	0,0008	79052	0,035	65268	0,066	1,7625	1,3476	0,7646	1,7655	1,3475	0,7632
2006	320	17,97	12735	0,976	80585	0,106	10950000	0,0008	80097	0,040	67168	0,071	2,0499	1,3219	0,6449	2,0535	1,3219	0,6437
2007	314	18,49	12794	1,000	83772	0,123	11560000	0,0008	80783	0,044	70145	0,085	2,0731	1,3792	0,6653	2,0767	1,3791	0,6641

Águas da Covilhã																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	117	8,89	849	0,681	8426	0,079	2226302	0,0005	20967	0,013	13419	0,018	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	122	9,08	915	0,709	9512	0,065	2308921	0,0005	21366	0,014	13710	0,019	1,0752	1,0317	0,9596	1,0752	1,0317	0,9596
1996	126	10,06	794	0,731	10237	0,075	2218360	0,0006	22304	0,014	14348	0,019	1,0759	1,0177	0,9459	1,0757	1,0176	0,9460
1997	130	10,68	791	0,748	10945	0,068	2388460	0,0006	22861	0,019	14930	0,018	1,1129	1,0810	0,9713	1,1128	1,0810	0,9715
1998	134	11,12	831	0,769	12152	0,067	2388842	0,0007	23637	0,024	15629	0,025	1,1757	1,0955	0,9319	1,1755	1,0955	0,9320
1999	137	12,10	1373	0,787	16075	0,059	2446831	0,0008	24049	0,030	16687	0,027	1,4544	1,1274	0,7752	1,4551	1,1274	0,7748
2000	136	14,46	1713	0,809	19662	0,049	2472034	0,0007	24541	0,028	18030	0,025	1,6282	1,1533	0,7083	1,6291	1,1533	0,7080
2001	131	13,21	2180	0,845	18936	0,050	2480413	0,0008	24761	0,021	18408	0,058	1,7352	1,1630	0,6703	1,7364	1,1630	0,6698
2002	176	11,58	2147	0,874	21327	0,055	2573423	0,0010	25113	0,022	18670	0,064	1,9881	1,1949	0,6010	1,9893	1,1949	0,6007
2003	161	14,93	2229	0,903	24077	0,060	2570582	0,0013	25470	0,024	18935	0,069	1,9985	1,2006	0,6008	1,9998	1,2006	0,6004
2004	145	19,44	2445	0,925	27421	0,066	2570582	0,0017	25832	0,026	19204	0,075	2,0450	1,2066	0,5900	2,0465	1,2066	0,5896
2005	130	25,59	2793	0,946	31259	0,072	2570582	0,0022	26199	0,027	19477	0,082	2,1132	1,2118	0,5735	2,1150	1,2118	0,5730
2006	115	23,57	3733	0,976	75625	0,034	2562060	0,0009	27241	0,049	20252	0,070	2,8992	1,2292	0,4240	2,8801	1,2292	0,4268
2007	110	21,52	4426	1,000	70267	0,022	2575743	0,0010	27563	0,059	20491	0,081	3,0532	1,2401	0,4062	3,0329	1,2402	0,4089

EAMB																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	63	7,71	440	0,681	13714	0,059	973015	0,0007	7598	0,013	2312	0,042	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	61	8,68	421	0,709	12560	0,088	1041785	0,0009	8135	0,014	2765	0,041	0,9376	1,0834	1,1555	0,9376	1,0834	1,1555
1996	62	9,40	491	0,731	14695	0,070	1108889	0,0007	8659	0,037	3237	0,100	1,0535	1,1706	1,1111	1,0536	1,1708	1,1112
1997	66	10,15	471	0,748	18098	0,060	1193733	0,0005	9121	0,054	4000	0,123	1,1878	1,3003	1,0947	1,1879	1,3007	1,0950
1998	65	11,08	496	0,769	20290	0,054	1203599	0,0005	9838	0,052	4299	0,119	1,2634	1,3678	1,0827	1,2635	1,3683	1,0830
1999	67	11,67	506	0,787	22965	0,048	1388314	0,0004	10487	0,051	4770	0,111	1,3603	1,5188	1,1165	1,3604	1,5194	1,1169
2000	78	11,56	1049	0,809	25590	0,048	1285000	0,0005	11499	0,050	5728	0,100	1,7700	1,6138	0,9118	1,7735	1,6145	0,9103
2001	74	13,75	1331	0,845	24930	0,057	1529000	0,0005	13369	0,052	6920	0,101	1,8517	1,9153	1,0344	1,8553	1,9161	1,0328
2002	74	14,74	1464	0,874	23808	0,054	1603573	0,0006	14070	0,061	7689	0,086	1,8784	2,0460	1,0892	1,8821	2,0469	1,0875
2003	74	15,72	1590	0,903	22787	0,052	1678145	0,0006	14770	0,069	8458	0,073	1,9079	2,1707	1,1378	1,9116	2,1717	1,1360
2004	74	16,70	1721	0,925	21999	0,049	1752718	0,0007	15471	0,077	9226	0,063	1,9483	2,2911	1,1759	1,9521	2,2921	1,1742
2005	74	17,68	1848	0,946	21256	0,046	1827290	0,0007	16171	0,083	9995	0,054	1,9893	2,4082	1,2105	1,9932	2,4092	1,2087
2006	67	23,05	1722	0,976	18371	0,048	1805809	0,0007	16784	0,086	10604	0,054	1,8038	2,4599	1,3637	1,8072	2,4608	1,3617
2007	60	24,47	1826	1,000	17991	0,050	1784328	0,0008	17212	0,089	11053	0,057	1,7688	2,4934	1,4097	1,7721	2,4944	1,4076

FAGAR																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	115	7,94	893	0,681	7373	0,076	3130608	0,0003	23376	0,015	16448	0,016	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	106	8,85	904	0,709	8367	0,060	3203061	0,0004	23917	0,017	16856	0,031	0,9999	1,0235	1,0235	0,9998	1,0235	1,0237
1996	103	10,74	759	0,731	8996	0,065	3272300	0,0004	24434	0,019	17248	0,025	0,9569	1,0459	1,0930	0,9567	1,0459	1,0933
1997	102	11,19	1217	0,748	8691	0,061	3792000	0,0004	25212	0,018	17797	0,029	1,0878	1,1578	1,0643	1,0885	1,1578	1,0637
1998	101	9,99	1299	0,769	8820	0,056	4147000	0,0004	25818	0,020	18224	0,027	1,1136	1,2346	1,1086	1,1143	1,2346	1,1080
1999	92	15,04	2781	0,787	10881	0,071	4365745	0,0006	26663	0,020	18906	0,051	1,5788	1,2919	0,8183	1,5801	1,2919	0,8176
2000	95	16,24	3034	0,809	10816	0,039	4616000	0,0007	27665	0,020	19673	0,071	1,6699	1,3573	0,8128	1,6712	1,3574	0,8122
2001	88	19,20	3231	0,845	16866	0,072	4995000	0,0007	28493	0,020	20317	0,094	1,7984	1,4403	0,8009	1,8046	1,4404	0,7981
2002	86	18,70	3107	0,874	15685	0,077	4694000	0,0008	29382	0,013	22300	0,082	1,7232	1,4338	0,8321	1,7292	1,4338	0,8292
2003	83	18,16	2995	0,903	14600	0,082	4783000	0,0009	30252	0,007	24284	0,072	1,6527	1,4911	0,9022	1,6584	1,4910	0,8991
2004	81	18,94	3186	0,925	13688	0,088	4828000	0,0009	31072	0,001	26268	0,064	1,6686	1,5355	0,9202	1,6744	1,5354	0,9170
2005	80	17,35	2759	0,946	10785	0,097	4605086	0,0008	31941	0,007	28251	0,067	1,4683	1,5204	1,0354	1,4734	1,5204	1,0319
2006	87	18,97	3610	0,976	12004	0,078	4525482	0,0008	32526	0,033	30235	0,086	1,7743	1,5435	0,8699	1,7804	1,5435	0,8669
2007	95	20,81	4505	1,000	9169	0,107	4524771	0,0009	33094	0,033	30685	0,081	1,9891	1,5554	0,7819	1,9969	1,5553	0,7789

VIMÁGUA																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	149	8,91	1504	0,681	23125	0,055	5177000	0,0004	26000	0,016	10000	0,027	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	151	9,16	1575	0,709	23061	0,061	5334578	0,0004	29058	0,017	10822	0,036	1,0172	1,0496	1,0319	1,0172	1,0496	1,0319
1996	151	10,03	1496	0,731	29307	0,047	5492155	0,0004	32116	0,017	11463	0,026	1,0912	1,0963	1,0046	1,0909	1,0963	1,0049
1997	154	10,82	1588	0,748	34816	0,056	5685512	0,0004	34480	0,016	14791	0,032	1,1907	1,1696	0,9823	1,1904	1,1699	0,9828
1998	156	10,93	1940	0,769	41766	0,048	5878871	0,0005	36353	0,019	18177	0,025	1,3556	1,2394	0,9143	1,3553	1,2395	0,9145
1999	153	12,15	2944	0,787	45442	0,056	6072231	0,0005	38767	0,021	21628	0,066	1,5879	1,3217	0,8323	1,5876	1,3223	0,8329
2000	154	12,06	3520	0,809	48998	0,046	6265590	0,0005	40708	0,021	25146	0,076	1,7471	1,4161	0,8106	1,7468	1,4168	0,8111
2001	150	13,14	3803	0,845	51693	0,042	6458949	0,0005	42680	0,021	27065	0,078	1,8225	1,4840	0,8143	1,8222	1,4848	0,8148
2002	148	13,68	5263	0,874	5929	0,236	6757894	0,0006	43644	0,021	28569	0,070	1,1693	1,5520	1,3273	1,2853	1,5528	1,2081
2003	153	13,59	6635	0,903	8370	0,080	6902732	0,0006	45733	0,020	30073	0,062	1,4249	1,6045	1,1260	1,5654	1,6053	1,0254
2004	147	15,38	6686	0,925	16006	0,053	6954931	0,0006	46872	0,024	31577	0,064	1,5005	1,6385	1,0920	1,6458	1,6393	0,9960
2005	146	15,15	7631	0,946	30347	0,051	6814065	0,0007	48797	0,020	37184	0,058	1,7600	1,7020	0,9671	1,9315	1,7029	0,8816
2006	151	15,11	7858	0,976	45826	0,045	6723895	0,0007	50011	0,026	42790	0,054	1,9257	1,7633	0,9157	2,1134	1,7641	0,8347
2007	148	15,97	8166	1,000	49018	0,071	6641365	0,0007	52679	0,027	48397	0,061	1,9922	1,8327	0,9199	2,1864	1,8336	0,8386

EMARP																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	147	8,54	1554	0,681	14517	0,087	4237075	0,0007	27162	0,025	21508	0,033	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	147	9,27	1512	0,709	14407	0,093	4084237	0,0007	28038	0,025	21977	0,033	0,9894	0,9845	0,9951	0,9894	0,9845	0,9951
1996	152	9,67	1739	0,731	14266	0,092	4710395	0,0007	29085	0,028	22798	0,035	1,0407	1,0952	1,0524	1,0407	1,0952	1,0524
1997	144	10,55	1714	0,748	16414	0,082	4499878	0,0007	29826	0,025	23379	0,036	1,0633	1,0718	1,0080	1,0632	1,0718	1,0081
1998	145	10,74	1703	0,769	16275	0,087	4933078	0,0007	31086	0,026	24366	0,037	1,0608	1,1549	1,0887	1,0608	1,1550	1,0888
1999	142	12,20	1817	0,787	17357	0,086	5560405	0,0007	32493	0,026	25732	0,039	1,0967	1,2720	1,1598	1,0967	1,2720	1,1599
2000	137	12,65	3516	0,809	18020	0,077	5667482	0,0007	33939	0,028	27151	0,041	1,4156	1,3096	0,9251	1,4180	1,3096	0,9235
2001	157	14,40	3971	0,845	52219	0,028	5984060	0,0007	35555	0,028	28160	0,043	2,0060	1,3765	0,6862	1,9779	1,3765	0,6959
2002	165	14,46	4018	0,874	49722	0,068	6076196	0,0008	36811	0,039	29154	0,058	2,0167	1,4077	0,6980	1,9887	1,4077	0,7079
2003	169	16,92	4455	0,903	43047	0,075	6201644	0,0008	38476	0,050	34226	0,067	2,0104	1,4919	0,7421	1,9823	1,4920	0,7526
2004	173	19,27	4903	0,925	37071	0,084	6327092	0,0008	40141	0,061	39297	0,073	2,0108	1,5790	0,7853	1,9826	1,5791	0,7965
2005	179	21,62	4305	0,946	34935	0,090	5841414	0,0008	41569	0,065	40386	0,079	1,9002	1,5478	0,8145	1,8736	1,5479	0,8261
2006	186	21,73	5264	0,976	35636	0,068	5770577	0,0010	42654	0,074	42088	0,087	2,0996	1,5683	0,7469	2,0703	1,5683	0,7575
2007	180	21,54	5620	1,000	35161	0,069	6066014	0,0010	44323	0,079	43389	0,095	2,1356	1,6343	0,7653	2,1057	1,6344	0,7762

Águas de Gaia																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	244	12,45	4703	0,681	73053	0,056	14853988	0,0004	71319	0,025	22879	0,023	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	248	13,83	4424	0,709	75920	0,056	16167202	0,0005	76418	0,028	24043	0,030	1,0018	1,0827	1,0808	1,0018	1,0827	1,0808
1996	249	14,23	4375	0,731	78020	0,071	16552144	0,0005	81086	0,034	25987	0,027	1,0114	1,1204	1,1077	1,0114	1,1204	1,1077
1997	253	15,96	4514	0,748	81983	0,054	18463724	0,0005	86716	0,035	27262	0,024	1,0464	1,2342	1,1795	1,0464	1,2342	1,1795
1998	261	16,25	4631	0,769	88791	0,053	15932378	0,0007	91945	0,038	28671	0,032	1,0975	1,1282	1,0280	1,0975	1,1281	1,0280
1999	272	16,19	4690	0,787	98188	0,050	12751607	0,0007	101998	0,036	29934	0,042	1,1600	0,9981	0,8605	1,1599	0,9981	0,8605
2000	285	21,17	11161	0,809	96867	0,076	13723401	0,0008	107406	0,037	38700	0,040	1,5784	1,0864	0,6883	1,5780	1,0863	0,6884
2001	300	22,64	14018	0,845	131730	0,060	14285288	0,0009	112546	0,039	52377	0,036	1,9401	1,1623	0,5991	1,9395	1,1621	0,5992
2002	307	23,37	13776	0,874	168414	0,048	15061484	0,0009	115692	0,040	70887	0,031	2,0839	1,2508	0,6003	2,0828	1,2504	0,6004
2003	328	22,06	14345	0,903	184015	0,064	15304882	0,0009	117428	0,042	94495	0,057	2,2188	1,3271	0,5981	2,2176	1,3282	0,5989
2004	324	23,32	14612	0,925	182700	0,067	15667239	0,0009	119473	0,044	105420	0,081	2,2234	1,3879	0,6242	2,2222	1,3890	0,6251
2005	321	24,30	14763	0,946	179798	0,066	15282969	0,0009	122228	0,044	119823	0,074	2,2152	1,4326	0,6467	2,2141	1,4338	0,6476
2006	330	23,73	15240	0,976	174171	0,072	15021439	0,0009	123463	0,046	121689	0,079	2,2337	1,4305	0,6404	2,2326	1,4317	0,6413
2007	330	24,58	13609	1,000	198098	0,064	14556363	0,0009	125815	0,048	124142	0,081	2,2344	1,4244	0,6375	2,2331	1,4255	0,6384

EMARVR																		
Ano	INPUT data						OUTPUT data						INPUT Fisher	OUTPUT Fisher	TFP Fisher	INPUT Tornqvist	OUTPUT Tornqvist	TFP Tornqvist
	x1	custo x1	x2	custo x2	x3	custo x3	y1	custo y1	y2	custo y2	y3	custo y3						
1994	92	8,55	475	0,681	12558	0,051	1636840	0,0006	18476	0,018	7390	0,027	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1995	93	8,67	453	0,709	12867	0,050	1808596	0,0005	19224	0,018	7607	0,039	1,0051	1,0785	1,0730	1,0051	1,0785	1,0730
1996	89	9,54	491	0,731	13431	0,049	1998375	0,0006	20002	0,020	7917	0,027	1,0153	1,1656	1,1480	1,0153	1,1656	1,1480
1997	90	10,05	546	0,748	14841	0,043	2208068	0,0005	20812	0,019	8325	0,026	1,0785	1,2630	1,1711	1,0785	1,2631	1,1711
1998	96	10,37	599	0,769	17905	0,038	2417760	0,0005	21621	0,028	8738	0,035	1,2047	1,3566	1,1261	1,2047	1,3567	1,1262
1999	99	11,65	598	0,787	22581	0,026	2461174	0,0006	22355	0,033	9124	0,044	1,3096	1,3927	1,0634	1,3091	1,3927	1,0639
2000	97	13,05	726	0,809	22586	0,039	2504588	0,0006	23089	0,034	9801	0,045	1,3514	1,4357	1,0623	1,3507	1,4357	1,0629
2001	101	13,47	719	0,845	24544	0,038	2548768	0,0007	23847	0,035	10406	0,046	1,4116	1,4771	1,0464	1,4108	1,4771	1,0470
2002	101	14,48	718	0,874	26878	0,036	2593727	0,0007	24639	0,036	12484	0,041	1,4524	1,5498	1,0671	1,4516	1,5498	1,0677
2003	101	15,56	719	0,903	29502	0,034	2639479	0,0007	25430	0,037	14652	0,037	1,4959	1,6198	1,0828	1,4950	1,6197	1,0834
2004	76	17,11	2486	0,925	20343	0,043	2686038	0,0008	25965	0,030	16785	0,100	1,8675	1,7017	0,9112	1,8971	1,7021	0,8972
2005	71	17,82	3021	0,946	19534	0,042	2733419	0,0007	26500	0,040	17495	0,071	2,0244	1,7465	0,8627	2,0565	1,7469	0,8495
2006	70	19,78	2816	0,976	20266	0,046	2781635	0,0008	27046	0,042	18206	0,098	1,9530	1,7912	0,9172	1,9840	1,7917	0,9031
2007	70	19,98	2976	1,000	20463	0,057	2830702	0,0008	27603	0,047	18960	0,106	2,0163	1,8391	0,9121	2,0483	1,8396	0,8981