

Colecção  
INOVAÇÃO E GOVERNAÇÃO NAS AUTARQUIAS

---

# EMPRESARIALIZAÇÃO DE SERVIÇOS - CONCESSÕES



Sociedade Portuguesa de Inovação



---

# F I C H A T É C N I C A

---

**Título**

EMPRESARIALIZAÇÃO DE SERVIÇOS - CONCESSÕES

**Autor**

J. Amado da Silva

**Editor**

© SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação  
Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A.  
Edifício “Les Palaces”, Rua Júlio Dinis, 242,  
Piso 2 – 208, 4050-318 PORTO  
Tel.: 226 076 400; Fax: 226 099 164  
spiporto@spi.pt; www.spi.pt  
Porto • 2004

**Produção Editorial**

Principia, Publicações Universitárias e Científicas  
Av. Marques Leal, 21, 2.º  
2775-495 S. JOÃO DO ESTORIL  
Tel.: 214 678 710; Fax: 214 678 719  
principia@principia.pt  
www.principia.pt

**Revisão**

Marília Correia de Barros

**Projecto Gráfico e Design**

Mónica Dias

**Paginação**

Xis e Érre, Estúdio Gráfico, Lda.

**Impressão**

MAP – Manuel A. Pacheco

**ISBN** 972-8589-38-7

**Depósito Legal** 220230/04

Produção apoiada pelo Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), co-financiado pelo Estado Português, e pela União Europeia, através do Fundo Social Europeu.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

# EMPRESARIALIZAÇÃO DE SERVIÇOS - CONCESSÕES

J. Amado da Silva



Sociedade Portuguesa de Inovação



---

# INTRODUÇÃO

---

O desafio para escrever um pequeno manual sobre empresarialização de serviços e concessões, com ênfase no nível autárquico, revelou-se extremamente complicado, em particular pela falta de fundamentação teórica e empírica das decisões já assumidas, designadamente em Portugal.

Por exigências de mérito científico, do qual não posso nem devo abdicar, optei por fazer uma tentativa de organização dos conceitos económicos que me parecem úteis para a compreensão do problema, tanto mais que, muitos deles, mais do que serem ignorados, são, frequentemente, pervertidos na sua essencialidade conceptual.

Daí começarmos com um capítulo em que se discute as falhas de mercado, razão primeira, mas não única, para a intervenção pública, mostrando, do mesmo passo, que é preciso não confundir privatização com bom funcionamento do mercado. As falhas de mercado e a intervenção pública não podem ser desligadas da natureza dos bens e serviços em jogo.

O segundo capítulo é votado ao estudo da natureza dos bens e serviços e das suas ligações às estruturas de mercado e ao comportamento dos agentes económicos, incluindo as políticas públicas. É dado um papel central aos bens e serviços de natureza territorial, afinal aqueles que mais sustentam a lógica da intervenção autárquica.

Levantados os conceitos fundamentais, é possível, no Capítulo 3, distinguir entre gestão pública e privada e discutir os vários níveis de intervenção pública, ultrapassando também a dicotomia público/privado, abrindo assim a porta às parcerias, buscando motivação e justificação para elas.

Nesse capítulo, dedicado ao estudo da Empresarialização e Concessões, utiliza-se a provisão de água potável em Portugal como caso que permite concretizar os diversos problemas que a empresarialização e as concessões levantam.

Os capítulos 4 e 5 são, finalmente dedicados ao estudo das empresas ligadas às autarquias, centrando-se, em exclusivo, no caso português.

No Capítulo 4, tratamos da Natureza das Empresas Municipais, colocando-as, fundamentalmente, numa perspectiva de descentralização de actividades públicas que é confrontada com a mera desconcentração de actividades do poder central, sem esquecer que as decisões tomadas vão ter de ser revistas à luz das recentes alterações da organização territorial.

O Capítulo 5 é uma avaliação mais operacional do que se passa em Portugal, com base na Lei n.º 58/98 que dá abertura à criação deste tipo

de empresas e ao estudo de vários casos de empresas já criadas e em funcionamento.

Relevam-se as lacunas de fundamentação e os conflitos que podem surgir entre as autarquias e as empresas e entre os interesses públicos e privados, sem esquecer os pessoais.

Mas antes disso, coteja-se, obrigatoriamente, a criação de tais empresas com a alternativa, que não pode ser desprezada, da melhoria dos serviços municipalizados existentes.

A leitura integrada dos capítulos do manual deixou uma sensação de algo de inacabado, algo de muito analítico e pouco sintético, que me incita a olhar para esta versão mais como um ensaio a melhorar continuamente, no futuro, que uma obra minimamente acabada.

Reflectindo melhor, chego à conclusão de que essas características acabam por ser um espelho razoavelmente fiel do modo como a empresarialização ao nível autárquico tem tido lugar e, desse ponto de vista, espero que seja útil como reflexão crítica.

Centrei-me propositadamente em Portugal e socorri-me também muito de reflexões de autores portugueses que têm, seriamente, pensado no assunto sem que sejam devidamente publicitados e ouvidos.

É, provavelmente, o que me sucederá a mim, mas o tempo de reflexão que o manual exigiu e as interrogações que me deixam são motivação suficiente para achar que valeu a pena.

JOSÉ MANUEL AMADO DA SILVA

# AS AUTARQUIAS E O SEU PAPEL NA SOLUÇÃO DAS FALHAS OU AUSÊNCIAS DE MERCADO

## O B J E C T I V O S

- Fundamentar a intervenção das entidades públicas no fornecimento de certos bens e serviços.
- Mostrar que as falhas de mercado estão, em geral mas não exclusivamente, na base dessa intervenção.
- Distinguir privatização de funcionamento do mercado.
- Aprender as razões específicas de existência de organizações empresariais na esfera pública, no contexto de uma intervenção política mais alargada.
- Diferenciar o papel dessas empresas face às empresas de natureza exclusivamente privada.
- Evidenciar o peso que a natureza dos bens e serviços tem na intervenção pública.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O


A empresarialização de actividades das autarquias tem avançado, designadamente em Portugal, sem uma discussão teórica que a fundamente. Em meu entender, a lógica prevalecente, se a há, é a de que a organização de serviços de responsabilidade das autarquias nos moldes tradicionais é menos eficiente (ou apenas eficaz?) que a sua organização numa lógica empresarial, esquecendo, porventura, que as empresas são, fundamentalmente, agentes que actuam no mercado.

Serão esses serviços (ou mesmo alguns bens) habitualmente proporcionados pelos serviços autárquicos tipicamente transaccionáveis num mercado?

É, a meu ver, este problema que deve conduzir toda a discussão sobre empresarialização dos serviços de autarquias, utilizando as ferramentas teóricas e os exemplos empíricos que a vida nos oferece.

É por isso que este capítulo se centra em conceitos que, em meu entender, devem permitir enformar todo o manual, começando pela apresentação das falhas de mercado como base da discussão do serviço público.

De seguida procura caracterizar-se esse serviço público, ultrapassando a confusão reinante entre privatização e funcionamento do mercado, daí emergindo a inalienabilidade da intervenção pública, de que as empresas de natureza pública são apenas um potencial instrumento. É, por isso, necessário distingui-las dos outros tipos de empresas e colocá-las, em alternativa a outros tipos de intervenção governamental, face ao objectivo de recuperação das falhas que o mercado apresenta e que são, genericamente, estudadas.

Do seu estudo emerge o papel crucial da natureza dos bens e serviços que determinará, em boa parte, a melhor organização para responder às necessidades das populações. 

### 1.1.

## AS FALHAS DE MERCADO COMO BASE DE DISCUSSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Poucos conceitos têm uma interpretação tão equívoca como a do serviço público. Já Aníbal Santos (1997), perante a confusão que grassava (e grassa) em Portugal, a propósito das privatizações, sentiu necessidade de classificar o alcance do conceito. Começa logo, e bem, por salientar que «a discussão relativa ao

conceito de serviço público tem sido mais do domínio ideológico-político do que económico».



A prevalência desse domínio levou a uma visão muito alargada da extensão do conceito que se foi afunilando ao longo do tempo, pelo confronto com as lógicas de gestão e os méritos do funcionamento do mercado.

A deslocação do centro de gravidade da discussão do campo político para o campo económico (dicotomia de que não partilho, pois só conheço a economia política, mas que ocorreu na realidade que, por isso, não posso, nem devo, ignorar) leva-me a colocar, como ponto de partida para a definição de serviço, as denominadas **falhas de mercado**.

Seguindo os princípios fundamentais da economia enunciados por G. Mankiw (1998), quando o mercado falha, o Governo (em sentido lato) pode melhorar os resultados económicos a que o funcionamento do mercado conduziria. Reclamo, pois, a legitimidade de intervenção do Governo nestas áreas que, por isso, constituirão, em princípio, domínios privilegiados de serviço público.

Clarifiquem-se, no entanto e desde já, três pontos sobre esta intervenção:

- 1.º Não há nesta reclamação, à partida, qualquer modelo previamente definido de intervenção;
- 2.º O princípio invocado apenas afirma que o Governo **pode melhorar** o resultado do mercado e não que o **melhora**. Isto significa que a intervenção do Governo pode, também, falhar e é bom não omitir as **falhas do Governo**;
- 3.º Não se fez qualquer distinção entre as diversas falhas de mercado, nem qualquer referência à natureza da sua ocorrência.

Estas clarificações são essenciais para desenhar os campos de discussão em aberto e as alternativas que se oferecem para ultrapassar (ou apenas minorar) essas falhas de mercado. Em particular, importará discutir se todas elas deverão cair no âmbito do serviço público e se este se deve confinar, como admitimos à partida, à superação destas falhas.

Se, por exemplo, houver uma falha de mercado na produção de curtumes (e pode haver!) deverá ser essa produção reclamada para o serviço público?

E se não houver falha de mercado no fornecimento de um bem essencial (por exemplo, a electricidade) deve esse bem ser considerado fora dos «serviços públicos»?

A inquestionável legitimidade destas duas perguntas evidencia bem a necessidade de não confundir «intervenção do Governo» com «serviços públicos». As falhas de mercado são, pois, um ponto de partida para discutir o alcance do serviço público, mas não podem com ele ser confundidas.

## 1.2.

## A CONFUSÃO ENTRE PRIVATIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MERCADO

Invocando, de novo, os princípios fundamentais da economia de G. Mankiw, aí se afirma que o mercado é, **em geral**, o melhor modo de organizar a actividade económica de modo a obter-se a *performance* desejada.

Este princípio é complementar (em termos rigorosos da teoria de conjuntos) ao já invocado para a intervenção pública.

A identificação dos dois conjuntos complementares estabelece, no entanto, segundo os princípios invocados, a precedência do mercado sobre o Governo, na medida em que o campo de acção deste é supletivo do mercado.

Quando se afirma que, **em geral**, o mercado é a melhor organização, deixa-se às outras organizações (o Governo neste caso) apenas os casos particulares em que ele falha. Se, no limite, não houvesse falhas, a abordagem económica eliminaria a intervenção do Governo, na lógica da mais pura tradição liberal.

Quer se queira, quer não, esta supletividade do Governo (curiosamente ao contrário do que sucede na área do ensino na lógica constitucional portuguesa!) acaba por lhe conferir um sentido de menoridade no campo da *performance* económica. E na medida em que, implicitamente, se liga o mercado à esfera privada, acaba por, subliminarmente, confundir-se privatização com melhoria da eficiência da actividade económica privatizada ou expectativa de melhoria na proposta de privatização (é claro que não estou a falar em muitas «privatizações à portuguesa», cuja lógica é obter receitas para as despesas do Governo, seja para pagar as suas dívidas, seja, o que é bem pior, para financiar os seus défices).

Este é um equívoco grave de que foram vítimas muitas economias em transição de sistema económico no centro e leste europeus.

A privatização não elimina a falha de mercado, se ela existir, e está longe de se provar que um monopólio privado seja mais eficiente que um monopólio público.

Como refere Aníbal Santos (1997) «a fé ilimitada e apriorística sobre a superioridade intrínseca da propriedade privada (...) não só se tem defrontado com os limites inerentes a toda a construção teórica, como tem também introduzido obstáculos desnecessários àquilo que se costuma referir como objectivo fundamental das propostas de desintervenção do Estado, ou seja, o estímulo à eficiência da economia».

**É que privatizar é só isto: passar a propriedade da área pública para a área privada... e mais nada!**

Ora o campo de intervenção do Estado, que reclamámos a propósito das falhas de mercado, não se esgota na propriedade, longe disso! E, por outro lado, a mudança de propriedade não ultrapassa a falha do mercado!

### 1.3.

---

## AS SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA ULTRAPASSAR AS FALHAS DE MERCADO

---

O equívoco da privatização, no contexto da superação das falhas de mercado, impõe-nos a busca de soluções alternativas e essas passam todas, de acordo com os princípios económicos já referidos em Mankiw pela possibilidade de o Governo poder dar uma solução ao problema.

Como já referimos, as soluções devem ajustar-se ao tipo de falha em causa e não podem configurar-se numa metodologia única.

Privatizar, por isso, nunca será a solução, o que não quer dizer que não possa fazer parte da solução. Não esquecer, entretanto, que toda e qualquer intervenção do Governo está sujeita também a falhas e que a solução raramente será a óptima, mas apenas a possível. No fundo isto é a característica essencial de toda a política económica.

As soluções alternativas a procurar terão várias vertentes a explorar: a propriedade, a intervenção no funcionamento do mercado seja ela estratégica (o que pressupõe a propriedade empresarial ou, pelo menos, participação nela), legislativa regulamentar ou reguladora, distinguindo-se a regulamentar da reguladora, por aquela se configurar na especificação do enquadramento legal que ordena o mercado em eventual falha, enquanto a actividade reguladora pressupõe uma intervenção influenciadora sobre o comportamento das empresas que operam nesse mercado.

Estas alternativas não esgotam, contudo, as possibilidades de intervenção do Governo, pois se colocam numa visão unilateral ou isolacionista daquele.

A cooperação das suas esferas – pública e privada – e, em particular, a promoção de um papel activo da sociedade civil, organizada em associações, com destaque para os consumidores, são vias alternativas para supe-

ração das falhas de mercado e melhoria da *performance* económica que é mister intensificar.

Esta cooperação não é, naturalmente, isenta de perigos, quer de confusão de objectivos quer mesmo substituição dos objectivos públicos por privados, já sem falar da apropriação dos objectivos e da solução para a satisfazer por parte de grupos de interesse privados ou corporativos.

Mas se esse perigo existe e não deve ser minimizado, não pode constituir razão para não se explorarem vias que, com governação adequada, podem dar resultados muito satisfatórios. As tão decantadas Parcerias Público-Privadas podem ser um passo nesse sentido, embora a experiência portuguesa recente não seja particularmente animadora.

A abertura do leque de alternativas para a intervenção governamental não significa que estejamos a perder de vista o objectivo focal deste manual: a empresarialização dos serviços numa perspectiva autárquica, um dos níveis de intervenção do Governo, em sentido lato, aquele que adoptamos para todo o manual. Ao contrário, ela significa que não se pode falar de «empresarialização, porque sim!», mas das possibilidades de escolha fundamentada dessa empresarialização no leque de opções disponíveis.

De qualquer forma, a escolha da empresarialização como foco impõe que nos centremos na lógica da empresa da esfera pública, mesmo para a confrontar, em termos de *performance*, com todas as outras alternativas que se abrem e que foram sumariamente referidas, mas não aprofundadas.

## 1.4.

### AS EMPRESAS DE NATUREZA PÚBLICA E A SUA DIFERENCIAÇÃO FACE ÀS OUTRAS

As empresas de natureza pública só podem encontrar a sua justificação na superação das falhas ou da ausência do mercado e, conseqüentemente, têm que ter um objectivo que não pode ser igual ao das empresas privadas. E não pode por duas razões: em primeiro lugar porque se o objectivo fosse o mesmo limitar-se-iam a repetir os comportamentos

daquelas e não eliminariam ou superariam as falhas de mercado. Em segundo lugar porque, como diria o «amigo banana» (o Sr. Lapalisse português), «**Se é público não é privado!**» e alguma diferença tem de ser claramente visível.

Daqui decorre que o que caracteriza, verdadeiramente, uma empresa de natureza pública não é a posse da empresa, mas o seu comportamento que, obviamente, deve decorrer do seu objectivo.

A teoria económica clássica afirma que o objectivo de uma empresa pública é a maximização do bem-estar e não do lucro.

Em teoria económica o **bem-estar (W)** é definido pela soma dos excedentes do produtor e do consumidor.

**Excedente do Produtor (EP)** – Diferença entre o preço efectivamente cobrado por um produtor pela venda de uma dada quantidade de um bem ou serviço e o preço mínimo a que ele estaria disposto a vender esse bem e que é representado por um ponto da curva da oferta.

**Excedente do Consumidor (EC)** – Diferença entre o preço máximo que um consumidor estaria disposto a pagar por uma dada quantidade de um bem ou serviço (que é representado por um ponto da curva da procura) e o preço efectivamente pago.

Então  $W = EP + EC$  (1.1)

O gráfico 1.1 representa esse bem-estar para as curvas da procura e da oferta que caracterizam um dado mercado e para um preço  $p_e$ .

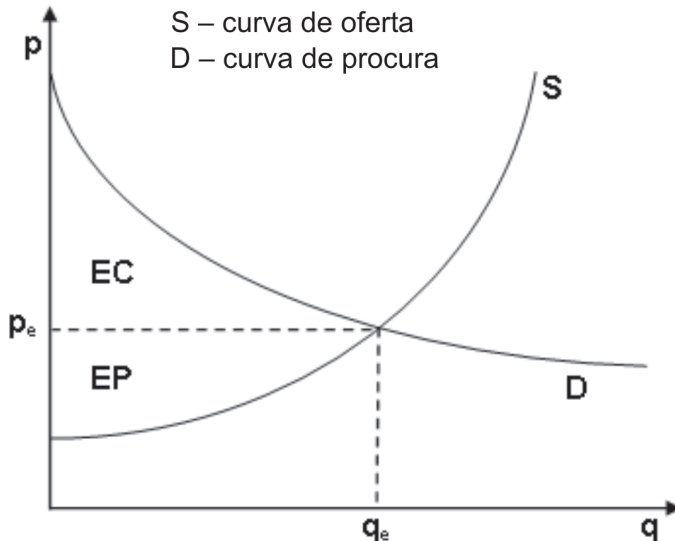


Figura 1.1 • Representação do bem-estar

A expressão (1.1) deve ser devidamente interpretada: como é uma adição e esta operação aritmética é homogénea (algo que é esquecido com frequência), o bem-estar tanto aumenta com o aumento do excedente do produtor

(que está correlacionado com o lucro, mas não é exactamente igual a ele) como com o aumento do excedente do consumidor.

E esta é a diferença crucial entre os dois objectivos «público» e «privado». Enquanto este busca o máximo de lucro (e pode, por isso, penalizar o consumidor) aquele valoriza igualmente a satisfação do consumidor. Nalguns casos, designadamente os ligados a posições mais recentes no domínio da regulação das actividades económicas, chega-se a extremar a posição, afirmando-se que o regulador deve procurar o máximo de excedente do consumidor.

Sem ser uma questão irrelevante – longe disso! – entendo não ser este o local adequado para discutir o assunto, mas lembro que não pode haver empresas sem adequada remuneração de capital e que não pode haver consumidores sem distribuição de rendas que só podem ser geradas pelas actividades económicas. Como já escrevi (J. Amado da Silva, 2004) «a tensão consumidor/produtor é muito mais séria. É que se não for produtor não tem rendimentos (pelo menos autónomos, como impõe a dignidade) e se os não tem não pode assumir as decisões optimizadas de um consumidor. Desempregar pessoas pode fazer baixar o preço para os consumidores, mas só para aqueles que o puderem continuar a ser!»

Aceitar a expressão (1.1) é não só aceitar a igualdade total entre consumidores e produtores, mas também não fazer qualquer distinção no interior de cada um dos dois grupos. Esta não distinção tem implícito, como é comum na teoria económica neoclássica, o sacrifício da formulação e tentativa de resolução dos problemas da assimetria da distribuição do rendimento no «altar» da chamada eficiência económica, que não faz qualquer concessão às diferenciações intra-grupo: há um consumidor típico, há um produtor típico e daí se inferem todas as regras óptimas da actividade económica.

Será que uma empresa de natureza pública e, em particular, autárquica pode alienar essas realidades da assimetria de distribuição de rendimentos e do seu efeito no acesso a bens e serviços essenciais, que todos os dias lhe batem à porta?

De qualquer modo, e mesmo aceitando essa não diferenciação intra-grupos, a maximização do bem-estar tal como está definida na expressão (1.1) pode levantar problemas delicados. A resolução matemática do problema da maximização do bem-estar é relativamente simples:

$$\text{Max}_q W = \underbrace{\int p dq}_A - \underbrace{C(q)}_B \quad (1.2)$$

A expressão (1.2) representa, em bom rigor, o conjunto das áreas identificadas da figura 1.1, já que A representa toda a área do plano abaixo da

curva da procura, **D** (por definição de integral) e **B** representa a área do plano situado abaixo da curva da oferta, **S**.

A resolução do problema formulado em (1.2) leva-nos à solução de equilíbrio  $p=C_m$  (1.3), ou seja, o preço a pedir pelo bem ou serviço da empresa pública deverá igualar o seu custo marginal, condição em tudo equivalente à da concorrência perfeita, e que traduz a eficiência da afectação de recursos pelo menos na lógica do curto prazo, uma vez que a condição (1.2) e, conseqüentemente, a (1.3) têm um carácter atemporal, isto é, não têm em conta o *trade-off* entre a repartição óptima no presente e no futuro.

A condição (1.3) nada diz, contudo, sobre a situação económico-financeira da empresa que maximiza o bem-estar. Em particular, no caso mais típico da falha de mercado, frequentemente associada à natureza do bem ou do serviço – o monopólio natural – os custos marginais são sempre inferiores aos custos médios. Daí decorre que as receitas da empresa pública não cobrirão os custos totais, pelo que a empresa, para cumprir o seu objectivo de maximizar o bem-estar, fica numa situação deficitária. Como ultrapassar este problema?

## 1.5.

---

# AS DIVERSAS FALHAS OU AUSÊNCIAS DE MERCADO E O PAPEL ESSENCIAL DA NATUREZA DOS BENS E SERVIÇOS

---

O problema formulado no ponto anterior é apenas um dos que a existência de falhas de mercado levanta. É, portanto, fundamental dar uma atenção particular às origens das falhas de mercado e potenciais modos de as superar, tendo em mente a identificação do campo potencial de acção para empresas de base autárquica.

Genericamente, podemos considerar que há quatro fontes das falhas

de mercado, nelas incluindo a dificuldade de estabelecimento natural de um mercado:

- elevada concentração no mercado;
- efeitos externos (externalidades);
- assimetria de informação desfavorável aos consumidores;
- natureza dos bens e serviços.

### 1.5.1. A CONCENTRAÇÃO NO MERCADO

As condições de oferta e de procura de um dado mercado, a estrutura que daí decorre ou as estratégias dos agentes económicos que nele operam podem conduzir a elevadas concentrações nesse mercado, quer do lado da oferta (as mais vulgares), quer do lado da procura (crescentemente mais relevantes, como o demonstra o poder da grande distribuição no seu papel de compradores, com as suas centrais de compras). Essa concentração que pode conduzir, no limite, a estruturas monopolísticas ou monopsonísticas, mas mais vulgarmente a situações de oligopólios ou oligopsonios fortes, pode ameaçar a concorrência e os seus efeitos positivos desejados, nomeadamente a eficiência de afectação de recursos e a eficiência da produção (produzir ao mais baixo custo possível).

As autoridades públicas não poderão ignorar essas situações e terão de encarar a possibilidade de intervir, sem que tal signifique que a intervenção seja imprescindível.

Em geral, a intervenção deve pautar-se por um acompanhamento das perspectivas futuras de funcionamento do mercado, a cargo das autoridades de concorrência, que só deve intervir quando a má *performance* resultante da falha não for resolvida pela capacidade de auto-regulação dinâmica do mercado, designadamente através das condições de entrada e de saída.

De qualquer modo, dificilmente se vislumbrará, salvo em condições excepcionais ligadas à natureza dos bens e serviços, que serão objecto de estudo mais pormenorizado no Capítulo 2, que qualquer intervenção passe pelo recurso à empresarialização.

### 1.5.2. EFEITOS EXTERNOS (EXTERNALIDADES)

Já é de uso corrente na gíria económica em Portugal o termo «externalidades», um anglicismo resultante do original «externalities», que, em português, se deveria traduzir por efeitos externos. Mas mais que a discussão semântica, importa ir ao fundo do conceito subjacente ao termo, pela importância decisiva que tais efeitos têm no funcionamento do mercado e na potencial intervenção das autoridades públicas nesse mercado.

Diz-se que uma actividade económica apresenta um efeito externo (externalidade) quando recaem custos ou benefícios sobre terceiros em resultado dessa actividade. Se esses efeitos são custos, as externalidades dizem-se **negativas**. Se esses efeitos configuram benefícios, as externalidades dizem-se **positivas**.



No caso dos efeitos externos negativos, os produtores/vendedores de um bem ou serviço não incorrem em todos os custos que essa produção impõe à sociedade: o custo de oportunidade privado é menor que o custo social. A figura 1.2 permite perceber quais os resultados previsíveis dessa não assunção total de custos.

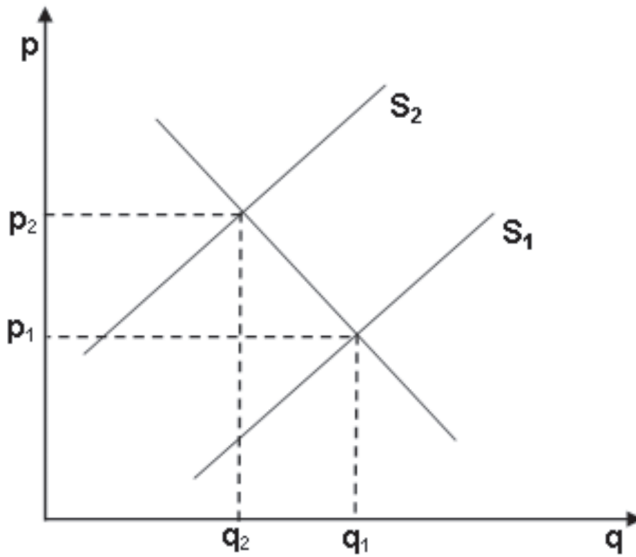


Figura 1.2 • Efeitos externos negativos

Se os produtores têm custos mais baixos do que aqueles que deveriam ter, a sua oferta traduzir-se-á por  $S_1$  em lugar da que ocorreria se todos os custos fossem por eles incorporados,  $S_2$ . O mercado nessas condições consumirá a quantidade  $q_1$  a um preço  $p_1$ . Com a assunção integral de custos, a quantidade consumida seria  $q_2$  e o preço ascenderia a  $p_2$ .

Conclui-se que, quando há efeitos externos negativos e não há qualquer intervenção pública nesse mercado, haverá maior venda no mercado que aquela que seria socialmente ótima e essa quantidade vendida sê-lo-á a um preço menor. Em consequência, os beneficiados serão, além dos produtores, os consumidores desse bem ou serviço, à custa de toda a sociedade. Há uma transferência desta para um subgrupo específico, o que, em princípio, não é aceitável (ver «Estudo de Caso»).

Como é evidente as autoridades públicas não podem alhear-se desta situação, mas também dificilmente se aceitará que a empresarialização destas actividades seja a solução.

Se uma suinicultura polui, vê-se mal que a estratégia política seja a produção de suínos por parte de empresas de natureza pública.

A política fiscal (impondo uma taxa por unidade, por exemplo, superior à diferença  $p_2 - p_1$ , para dissuadir os suinicultores de não tratarem os seus efluentes) e a regulamentar (coimas muito elevadas a quem não tratar os seus efluentes ou mesmo encerramento da actividade por incumprimento) são alternativas políticas muito mais sensatas que a empresarIALIZAÇÃO a nível autárquico.

## ESTUDO DE CASO



### As descargas contínuas de suiniculturas na bacia hidrográfica do rio Lis

São frequentes as notícias de descargas de suiniculturas na bacia hidrográfica do rio Lis. Essas descargas são constituídas por efluentes não tratados que provocam poluição grave na zona com efeitos directos e indirectos sobre a população e as actividades locais, designadamente as turísticas, de importância não despidianda. Em particular, as praias da região viram-se privadas de bandeiras azuis, muito em consequência destas descargas quase sistemáticas.

A identificação da fonte das externalidades negativas é imediata: as suiniculturas deveriam incorrer nos custos de tratamento desses efluentes. Ao não incorrerem, conseguem produzir a carne de suíno a custos mais baixos, mas à custa de todos aqueles que vão sofrer as consequências da poluição indevidamente por eles provocada.

Em boa verdade, há ainda um efeito indirecto que cai no domínio da violação da concorrência. Se os produtores de outras carnes não violarem as normas ambientais, têm custos mais elevados que os suinicultores que, assim, deveriam, também, ser alvo de um processo de violação da concorrência por práticas de concorrência desleal.

O caso dos efeitos externos positivos levanta diferentes problemas à intervenção do Governo.

A existência desses efeitos leva a que terceiros usufruam, sem qualquer pagamento, de benefícios criados por outrem. Em linguagem comercial, os produtores desses benefícios não conseguiram capturar parte das receitas que ocorreriam na ausência desses efeitos. Em termos económicos, esta situação traduz maior custo relativo por cada unidade de receita efectivamente realizada, o que leva a um menor nível de oferta do que aquela que seria socialmente desejável.

A figura 1.3 ajuda a compreender a situação e as alternativas para uma tentativa da sua superação.

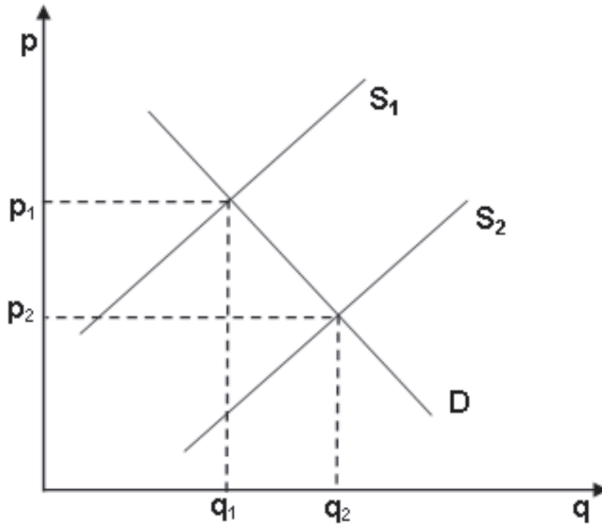


Figura 1.3 • Efeitos externos positivos

A existência de efeitos externos positivos levará à colocação no mercado apenas da quantidade  $q_1$ , a um preço elevado  $p_1$ , quando, na ausência de tais efeitos, a quantidade colocada no mercado seria  $q_2$  e o preço mais baixo,  $p_2$ . Os efeitos externos positivos, ao invés dos negativos, levam à autolimitação da produção e à aquisição a preços mais elevados do que os socialmente desejáveis.

Também aqui se coloca a necessidade de intervenção do Governo, já não sendo tão claro que não possa ser ele a prover, através de organizações próprias, esse défice da oferta que o mercado, só por si, não é capaz de colmatar. Todavia, a opção mais típica das modas actuais é induzir (através, por exemplo, de uma política de incentivos) as entidades privadas a produzir uma maior quantidade do bem ou serviço desejado. O subsídios a essa produção, adequadamente calculados, poderão, de facto, levar a oferta de  $S_1$  à situação desejada  $S_2$ , já que as receitas passariam a ser as esperadas sem a existência do efeito externo. O Governo substituir-se-ia, assim, aos «borlistas» que recebiam o serviço ou o bem sem pagamento, havendo uma distribuição de rendimento favorável àqueles (ver «Estudo de Caso»).

ESTUDO DE CASO



### A experiência da formação profissional

A Sociedade do Conhecimento, de que tanto se fala, baseia-se no saber das pessoas e das organizações e sua capacidade de o utilizar de maneira a produzir mais e melhores bens e serviços para as pessoas.

Estas são (ou deviam ser) a principal fonte de riqueza da sociedade e os seus conhecimentos têm de ser permanentemente actualizados.

Quando as pessoas estão inseridas numa empresa, o aumento dos seus conhecimentos contribui, em princípio, para uma melhor *performance* dessa empresa. Contudo, esses conhecimentos da pessoa enriquecem também o conjunto do conhecimento da sociedade e são, em princípio, transferíveis para outra empresa concorrente ou mesmo para outra actividade.

Este facto leva a empresa a refrear os seus gastos na formação profissional dos seus trabalhadores, com receio de que estes, enriquecidos no seu conhecimento, se transfiram para outra empresa que os alicie com melhor pagamento.

Na aplicação do PEDIPII algumas empresas declararam, de facto, que preferiam não fazer formação profissional e contratar trabalhadores que tivessem recebido formação noutras instituições.

A existência do Fundo Social Europeu e dos apoios à formação profissional são a expressão da expectativa da geração global de benefícios para a Sociedade através de cada formando, configurando efeitos externos positivos dessa actividade. É certo que esses efeitos não são separáveis da natureza da actividade, como discutiremos adiante no Capítulo 2, mas mostram a necessidade de intervenção do Governo.

### 1.5.3. O PROBLEMA DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

O mercado funcionará tanto melhor quanto mais simétrica for a informação, isto é, quando os vendedores e compradores têm o mesmo nível de conhecimento sobre o bem ou serviço que está em jogo. Não estamos aqui a falar da concorrência perfeita, uma utopia de um modelo, que pressupõe que todos os agentes sabem tudo e, por isso, a sua escolha pode ser absolutamente racional e pautada pelo preço.

Estamos a falar da realidade da informação incompleta, que arrasta consigo a incerteza sobre a melhor decisão a assumir e o conseqüente risco que é o elemento central de toda a actividade económica, tanta vez esquecido pelos manuais e pelos sofisticados modelos teóricos de comportamento desenvolvidos.

Em princípio, o produtor de um bem ou serviço tem mais informação sobre ele que o consumidor que o vai adquirir, isto é, há uma **assimetria de informação** favorável ao produtor, que pode vender ao consumidor, usando a gíria popular, «gato por lebre». A aprendizagem do consumidor, através da experiência, e a competição de outros vendedores (que são, de algum modo, fornecedores de informação adicional) limitam essa assimetria.

Esta simples assimetria legitima uma intervenção do Governo no sentido de repor a equidade no negócio e em defesa do consumidor, mas não estamos a ver o Governo a lançar uma agência de informações e a analisar todos os produtos e serviços antes de o consumidor os poder utilizar. Muito menos, ainda, estamos a ver o Governo a assumir a produção de todos os bens para garantir a defesa do consumidor – estaríamos de regresso à situação extremada

da economia de direcção central, ainda por cima baseada na presunção (que a história se encarregou de desmascarar e que não será omitida na discussão dos assuntos deste manual) de que o Governo é uma entidade sem outros interesses que não sejam os do serviço da sociedade em geral.

O que o Governo faz é um conjunto de leis e regulamentos que visam responsabilizar o fornecedor pela prestação de serviço ou venda do bem e defender o consumidor de eventuais abusos. Infelizmente, a aplicação dessas leis e regulamentos em Portugal está longe de descansar o consumidor sobre a possibilidade de ser enganado e, sendo-o, se ver devidamente compensado dos desmandos dos fornecedores.

Há, todavia, certos bens e serviços que, pelas suas características, configuram, naturalmente, uma profunda assimetria desfavorável ao consumidor, que impõe uma intervenção directa do Governo. É o caso, por exemplo, do lançamento de um novo medicamento. O laboratório que o produziu sabe muito mais (mas não sabe tudo nem, muitas vezes, o suficiente, sobretudo se não for forçado pelas regras de ensaio e de teste vigentes, a saber um pouco mais) que o Governo e, obviamente, que cada um dos consumidores.

Necessária se torna, por isso, uma intervenção do Governo, podendo-se pôr, no limite, a questão de ser ele próprio a produzir esses novos medicamentos, na perspectiva de defesa da sociedade já assinalada. Há outras alternativas que passam pela regulação das actividades, como é o caso do INFARMED em Portugal.

Mas há muitas outras actividades em que o Governo delega em entidades civis o papel de certificação numa perspectiva de defesa do consumidor e da sociedade em geral (ver «Estudo de Caso»).

## ESTUDO DE CASO



### As inspecções automóveis

A segurança nas estradas é um bem social que deve ser garantido pelo Governo. Um dos elementos de base dessa segurança é o bom estado das viaturas em circulação.

Daí surgiu a necessidade de, periodicamente, haver um controlo público dessas viaturas. Se a responsabilidade é do Governo, poderia surgir a ideia de este, através, por exemplo, da Direcção-Geral de Viação e das suas delegações regionais, estabelecer esses centros de inspecção.

A opção foi antes a de certificar centros privados de inspecção que, de algum modo, são «subcontratados» para esse serviço.

Mas há que ter bem presente esta realidade, normalmente não assumida pelos cidadãos: o selo de certificação confere a responsabilidade última ao Governo e não ao Centro de Inspeção.

A prestação de serviço não substitui a responsabilidade da garantia do mesmo, como sucede em qualquer actividade de subcontratação.

## 1.6.

# A INFLUÊNCIA DA NATUREZA DOS BENS E DOS SERVIÇOS NA DEFINIÇÃO DO MELHOR NÍVEL DE DESCENTRALIZAÇÃO DE ACTIVIDADES

As três falhas de mercado precedentes são apresentadas com generalidade, referindo-se sempre a um dado mercado, sem recorrer à sua especificação, pesem os exemplos dados de efeitos externos negativos como é o caso da poluição, de efeitos externos positivos, da formação profissional ou da assimetria da informação, tipificada nos medicamentos.

O que importa salientar é que esses exemplos são o indício de que, embora os conceitos subjacentes a essas falhas não necessitem de qualquer situação

concreta para serem definidos, como é, aliás, típico de um conceito, a sua aplicação à realidade vê-se bastante limitada pela natureza do bem ou do serviço que está subjacente à falha de mercado (nomeadamente no caso dos efeitos externos), de tal forma que, por vezes, até é confundido com essa natureza.

Em particular, a referência a **bens públicos** e a **bens privados** está associada a estes efeitos e é implicitamente usada como critério de referência para separar os campos de intervenção do Governo e da esfera privada.

Essa separação baseada nesse critério é demasiado simplista porque dicotómica, assentando numa classificação de bens que só tem duas «cores» – a pública e a privada – quando a realidade é mais matizada e abre novas perspectivas à definição dos campos privilegiados de acção dos diversos agentes e instituições económicas, bem como à identificação do nível de descentralização mais adequado a uma boa *performance* de actividades em que o mercado apresenta falhas, mas que são essenciais para as populações.

Essa a razão porque o tema justifica um capítulo específico.


# A NATUREZA DOS BENS E A EMPRESARIALIZAÇÃO DAS ACTIVIDADES MUNICIPAIS

## O B J E C T I V O S

- Ligar a intervenção pública à natureza dos bens.
- Discutir os diversos tipos de bens e distinguir os públicos dos privados.
- Perceber o equívoco que, na gíria, e mesmo na discussão teórica, rodeia a dicotomia público/privado.
- Encontrar as razões da intervenção pública para além das divergências taxonómicas.
- Ressaltar as características dos bens territoriais e o seu papel central na potencial intervenção autárquica.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

As privatizações, a criação de parcerias público-privadas, a outorga de concessões com ou sem esquema regulatório associado, a manutenção de vários tipos de empresas ditas públicas, mas de estrutura de governação (mas nem sempre de propriedade) muito variada e, finalmente, o surgimento de empresas multimunicipais e municipais são uma realidade que não vemos que tenha resultado de uma estratégia coerente e integrada, bem fundada no papel do Governo nos seus diversos níveis face aos bens e serviços que devem cair no seu âmbito de **responsabilidade** que não é sinónimo de **provisão**.

Entendemos, por isso, que não faz sentido abordar a questão específica da empresarialização das actividades municipais sem uma discussão aprofundada desses fundamentos que vão bem para além das falhas de mercado que discutimos no primeiro capítulo. Mais, a natureza dos bens tem implicações directas no aparecimento e na busca de superação dessas falhas, exigindo-se, por isso, uma discussão, nem sempre inequívoca, do que é público do que é privado, emergindo com particular relevância dois problemas: a necessidade de evitar a exaustão dos recursos comuns e a governação dos bens no espaço físico concreto, lógico domínio privilegiado das autarquias. 

## 2.1.

## SÓ BENS PÚBLICOS E PRIVADOS?

Como referi no capítulo anterior, a discussão trivial sobre a intervenção do Governo passa-se no âmbito da dicotomia simplista público *versus* privado.

Esta dicotomia tem de ser ultrapassada e para o fazer basta considerar as duas características, e não uma, que distinguem um bem público de um bem privado: a rivalidade e a exclusão.

Um bem ou serviço apresenta a característica de **rivalidade** se o seu uso por uma pessoa impede (ou, pelo menos, diminui) a utilidade do seu uso por outra pessoa.

Um bem ou serviço apresenta a característica de **exclusão** se for possível impedir o acesso de outrem a esse bem ou serviço quando ele está disponível.

Um **bem (ou serviço) público** é aquele que goza, em simultâneo, das propriedades de **não rivalidade** e de **não exclusão**.

Um **bem (ou serviço) privado** é aquele que goza, em simultâneo, das propriedades de **rivalidade** e de **exclusão**.



Um par de sapatos é, claramente, um bem privado. Se eu estou a usá-lo, ninguém mais o pode usar, simultaneamente.

A protecção dada por um sistema de defesa antimíssil é, sem qualquer dúvida, um serviço público, porque o facto de eu estar protegido não impede que os outros também estejam em simultâneo.

Estes dois exemplos não foram escolhidos por acaso. O primeiro parece perfeito para ilustrar um bem privado.

No entanto, comparemo-lo com um bife. As duas situações são, manifestamente, diferentes, quando nos confrontamos com um factor muito desprezado pelos economistas: **o tempo**. É que o bife, se for consumido por mim, **nunca mais** pode ser consumido por alguém. Ao contrário, o par de sapatos pode ser usado por mais alguém **noutra altura**. Passa, por isso, a ser um bem público? É claro que não, mas é inequívoco que é um bem partilhável no tempo, ao contrário do bife.

Se considerarmos, como é quase intuitivo, que esses bens são ambos privados, então a definição de bem privado passa a ser atemporal, isto é, basta que em qualquer instante do tempo essa condição de não possibilidade de uso simultâneo por duas pessoas se verifique. Isso significa que há alturas (no caso do par de sapatos) ou há bens (caso do bife) que, pela sua natureza, têm a característica de a rivalidade ser, simultaneamente, exclusão.

Mas há situações em que a exclusão se impõe mesmo sem rivalidade: se eu tiver um par de sapatos que não uso e não o quiser emprestar a alguém, toda a gente está **excluída** do uso desse par de sapatos porque ele é **meu** e eu não o cedo a mais ninguém, mesmo quando não preciso dele. No fundo é o **direito de propriedade** que impõe esta exclusão e, de alguma maneira, também a rivalidade, **já não tanto no uso, mas na posse**. Estas distinções são cruciais para a discussão posterior do problema da empresarização, designadamente por causa da definição dos direitos de propriedade que vão ter de permitir a ultrapassagem da dicotomia simplista de propriedade privada *versus* propriedade pública.

O segundo exemplo poderá parecer estranho, de tão sofisticado, mas tem duas boas razões para isso: a primeira é a de que, como veremos adiante, os exemplos de bens públicos que satisfaçam, radicalmente, às duas propriedades dadas são muito raros. Esta afirmação tem implícita a negação de uma forte convicção da generalidade das pessoas de que há muitos bens e serviços públicos, numa lógica extensiva que tem de ser corrigida para evitar confusões estereis (ver «Estudo de Caso»). A segunda decorre do facto de, muito recentemente, alguns autores imporem uma terceira condição para que o bem seja público: a característica da **irrecusabilidade**.

Esta característica significa que apesar de estar disponível um dado bem ou serviço que não é rival nem exclusivo, uma pessoa não pode, por sua

iniciativa, excluir-se do seu usufruto. Se puder excluir-se dele, então, nesta versão minimalista da identificação de um bem ou serviço público, o bem deixa de ser público (não lhe vamos chamar privado, porque, como vimos, não obedece às características que definem aquele). Esta definição colocaria, então, nas «mãos» do cidadão a caracterização de um bem ou serviço como público ou não público, deixando esta de depender, exclusivamente, da natureza desse bem ou serviço.

Como é evidente, o exemplo citado incorpora a característica da irrecusabilidade porque ninguém pode, voluntariamente, excluir-se desse sistema de defesa uma vez que ele esteja implementado. A não ser que decida abandonar o **espaço** que está protegido por esse sistema.

Ora, este factor **espaço** tem sido outro dos parentes pobres da teoria económica, mas que, nesta discussão vai assumir, como veremos, um papel central.

As definições e os exemplos dados permitem-nos já uma conclusão imediata: é que não há só bens ou serviços públicos ou bens privados, porque há, potencialmente pelo menos, situações híbridas, como, por exemplo, um bem rival mas não exclusivo. Há que estudar todas essas situações, embora num trabalho seminal e notável sobre provisão de bens públicos, Fred Foldvary (1994) tenha também considerado apenas dois conjuntos de bens (serviços) definindo os públicos e os privados como complementares:

«A private good’ is defined as any characteristics (of a phenomenon) that is not public. Hence public and private characteristics are defined as set complements.»

Discutiremos esta visão mais adiante.

## ESTUDO DE CASO



### O bacalhau é um bem público??!

Num teste de frequência de Introdução à Economia, a propósito da discussão sobre bens públicos, um aluno deu como exemplo desse tipo de bens o bacalhau! Importa salientar que o teste se realizava no Porto, perto da época natalícia.

Fiquei intrigadíssimo com a resposta porque não há exemplo mais acabado de bem privado que o bacalhau (tal como o bife): se eu como uma posta de bacalhau, ninguém mais a pode comer, como é óbvio.

Por isso, noutro teste, feito uns dias depois, decidi colocar este problema (impensável para um economista de bom senso!): «Comente a frase seguinte: O bacalhau é um bem público!».

Para minha surpresa cerca de 30% (!) dos alunos acolheram favoravelmente a solução e a sua justificação esclareceu-me, em definitivo: o bacalhau era um bem público porque era um símbolo do Natal, tinha de estar disponível para a Consoada. Era um bem que tinha de estar disponível para todos.

## 2.2.

# BENS COMUNS (COLECTIVOS) E MONOPÓLIOS NATURAIS

Havendo duas propriedades para distinguir bens ou serviços públicos de bens privados (não consideramos aqui a característica da irrecusabilidade), a combinação das propriedades (e da sua ausência) de rivalidade e exclusão dá lugar a quatro situações possíveis, (ver «Estudo de Caso»), como as descritas no quadro 2.1.

|            |     | Exclusão          |                    |
|------------|-----|-------------------|--------------------|
|            |     | Sim               | Não                |
| Rivalidade | Sim | Privado           | Comum ou Colectivo |
|            | Não | Monopólio Natural | Público            |

**Quadro 2.1** • Natureza dos bens (serviços)

Esta classificação, que se encontra também em Mankiw (1998), evidencia duas situações de hibridismo, isto é, duas situações em que existe uma característica típica de um bem público e outra característica de um bem privado, conduzindo-nos a duas definições:

**Bem Comum ou Colectivo** é um bem (serviço) do qual ninguém pode ser excluído mas cuja utilização influi na utilidade do bem (serviço) de outros utilizadores.

**Monopólio Natural** é um bem ou serviço do qual as pessoas podem ser excluídas, mas cuja utilização por uns não diminui a utilidade da utilização por outros.

### ESTUDO DE CASO



## Os diferentes tipos de rodovias

De um modo um pouco forçado, as rodovias permitem-nos dar exemplos das quatro situações configuradas no quadro 2.1:

- rodovia em que não há portagem, mas frequentemente congestionada (não há exclusão, mas há rivalidade traduzida pelo congestionamento), reproduz o caso do bem comum – por exemplo, a marginal de Cascais em horas de ponta;



- rodovia em que há portagem, mas em que há congestionamento (há exclusão – só pode entrar quem pagar – e há rivalidade imposta pelo congestionamento), reproduz a situação do bem privado, como, por exemplo, a auto-estrada A5 em períodos de ponta;
- rodovia em que há portagem, mas não há praticamente congestionamento, isto é, há exclusão, mas não rivalidade, como é o caso da A6 no Alentejo, que configura o monopólio natural;
- rodovia em que não há portagem (não há exclusão) nem congestionamento, como é o caso de muitas estradas no Alentejo, configurando um bem público.

O exemplo é um pouco forçado, porque as situações descritas não se verificam sempre nem são, necessariamente, duráveis.

Os bens (serviços) colectivos ou comuns são frequentemente assumidos como bens (serviços) públicos. É essa, aliás, a posição do já citado Foldvary que refere explicitamente que «collective goods is a synonym for public goods», mas, como veremos, essa posição decorre da sua definição de bem público que não coincide com a que é usada na teoria económica ortodoxa, mas que tem plena aplicação na lógica corrente do que deve cair na esfera da responsabilidade pública.

Por outro lado, a referência ao monopólio natural suscitará, ao leitor de mais aprofundados conhecimentos económicos, uma certa perplexidade, porque estará habituado a ver um monopólio natural definido a partir das **economias de dimensão (escala para actividades monoproduto e de gama para multiproduto)** e das respectivas curvas de custo.

No entanto, em meu entender, as duas definições não são, necessariamente, contraditórias.

De facto, um monopólio natural, definido do lado dos custos, é uma situação em que os custos marginais (e consequentemente os médios) são sempre decrescentes. Isto significa que o aparecimento de mais um comprador (no curto prazo) ou de um previsível aumento de uma grande quantidade procurada no longo prazo (que impõe a opção por uma maior capacidade) vai conduzir a custos mais baixos e, potencialmente (porque estamos em monopólio!), a preços mais baixos. Então, o aparecimento de novos utilizadores não só não prejudica os anteriores utilizadores, como até os beneficia em termos de preços (não há pois rivalidade), configurando-se algo parecido com um efeito externo positivo, confirmando-se, assim, que não há uma disjunção radical entre os conceitos ligados à natureza dos bens e aos efeitos externos.

Apesar destas características o monopólio natural configura a exclusão o que, de algum modo, é paradoxal, paradoxo que só é superado por recurso aos direitos de propriedade. A exclusão não é, pois, económica mas legal.

Ao contrário, nos bens colectivos a exclusão não é legal mas económica por causa da rivalidade que está subjacente à maior parte deles e que tem o seu expoente máximo naquilo que é designado por «tragédia dos comuns».

## 2.3.

### A «TRAGÉDIA DOS COMUNS»

A expressão surgiu, há cerca de trinta e cinco anos, num ensaio publicado pela *Science*, da autoria de Garrett Hardin.

A actualidade do tema e a sua influência nas decisões públicas está bem patente na relevância dada ao facto, trinta e cinco anos depois, pela mesma revista *Science* no seu n.º 5652, de 12 de Dezembro de 2003.

No Editorial intitulado «Sustainability and the Commons», o Editor-Chefe da revista, Donald Kennedy, afirma a sua admiração por esse ensaio, admitindo que, quando ele surgiu, estava longe de prever a influência que ele e o seu autor teriam sobre o modo de pensar acerca da população e do ambiente.

É que, diz D. Kennedy, a colisão população/recursos (colisão malthusiana, afinal) cresceu enormemente em importância desde o aparecimento desse ensaio. A população da Terra era, nessa altura, de cerca de 3,5 mil milhões de habitantes e, agora, está quase duplicada, atingindo-se 6,3 mil milhões de habitantes.

Esse crescimento (continua D. Kennedy), multiplicado pelos crescimentos globais da riqueza e do poder da tecnologia, arrastou consigo uma escalada de pressões sobre os recursos comuns («common-pool» *resources*) tais como o ar, a água potável e as pescas marítimas que estão acessíveis a demasiados utilizadores potenciais... Décadas de uso imoderado destes recursos conduziram-nos a novas preocupações e a novos termos: «sustainability» e «sustainability science».

E acaba o seu editorial com a formulação de um problema que a todos atinge:

«The big question in the end is not whether science can help. Plainly it could. Rather, it is whether scientific evidence can successfully overcome social, economic and political resistance. That was Hardin's big question 35 years ago, and it is now ours.»

Não poderei, evidentemente, aprofundar este assunto, mas ele é vital para o entendimento da intervenção pública. Deixo ao leitor interessado a consulta do já referido número da *Science* para esse aprofundamento. No entanto, como defesa do fundamento da temática para o problema da intervenção pública não posso fugir a citar os títulos de alguns dos artigos que compõem

esta nova abordagem, porque eles são, só por si, elucidativos do papel da intervenção pública neste domínio:

- «The struggle to govern the commons»;
- «Social capital and the collective management of resources»;
- «Managing tragedies: understanding conflict over common pool resources».

As conclusões dos dois primeiros artigos citados ratificam, entretanto, plenamente a necessidade de uma intervenção colectiva para ultrapassar o problema da sobre-exploração dos recursos comuns:

- «Sound science is necessary for commons governance, but not sufficient. Too many strategies for governance of local commons are designed in capital cities or by donor agencies in ignorance of the state of the science and local conditions. The results are often tragic, but at least these tragedies are local. As the human footprint on the Earth enlarges, humanity is challenged to develop and deploy understanding of large-scale commons governance quickly enough to avoid large-scale tragedies that will otherwise ensue.»
- «The ideas of social capital and governance, combined with the recent successes of local groups, offer routes for constructive and sustainable outcomes for natural resources in many of the world's ecosystems. To date, however, the triumphs of the commons have been largely at local to regional level, where resources can be closed-access and where institutional conditions and market pressures are supportive. The greater challenge will center on applying some of these principles to open-access commons and worldwide environmental threats and creating the conditions by which social capital can work under growing economic globalization.»

Estas duas referências apontam para alguns sucessos de governação local do uso de recursos comuns, mas para a insuficiência dessas abordagens locais quando estão em causa recursos partilhados pelo conjunto da Humanidade.

E essa é, verdadeiramente, a «tragédia dos comuns».

Como não se paga para usufruir, porque a entrada é livre, sem qualquer exclusão, usa-se e abusa-se sem restrições. A ignorância do factor tempo leva ao sacrifício das gerações futuras pelo uso imoderado de recursos que, instantaneamente ou no curto prazo, não se apresentam como escassos, mas que o são na realidade numa perspectiva secular, se não houver gestão adequada.

Nem o mercado, nem o Governo, guiado por interesses de curto prazo, serão capazes de resolver o problema. O desafio é por isso grande.

Porém, para as comunidades locais, ele tem um outro nível, menos alargado, mas, porventura, mais adaptado aos primeiros passos da governação

local de recursos: a optimização dinâmica de recursos localmente partilháveis, mas relativamente isolados ou isoláveis. É nesse campo, aliás, que os textos referem alguns sucessos (ver «Estudo de Caso»).

É esse o desafio das autarquias e ele decorre, fundamentalmente, de uma outra dimensão que, como já atrás referimos, tem tido pouca atenção dos economistas: o espaço físico.

## ESTUDO DE CASO



### Um sucesso na conservação da natureza

José Márcio Ayres (falecido há um ano) na reserva de Mamirená (Brasil) criou um desenvolvimento sustentável, que se focou nos benefícios do desenvolvimento da população local, excluindo todos os «de fora». Tal foi possível porque se encontrou um grupo de animais ao qual convergiam os interesses dos defensores da conservação e das populações locais: o peixe.

Os residentes da área pescam nos regatos e nos lagos desde que ali se instalaram e, nos finais do século XX, os «de fora» fizeram-lhes concorrência.

Embora a principal razão para a fixação da reserva tivesse sido a protecção de um certo tipo de macacos brancos, a consequência foi a protecção de todo o ecossistema.

O peixe foi a chave da solução. Embora a captura precedente tenha provocado uma grande devastação nas reservas de peixe, a sensibilização das populações para as necessidades de conservação conseguiu que muitas das espécies fossem capazes de uma rápida reprodução e crescimento, uma vez aliviada a pressão que sobre elas existia. Para eliminar essa pressão, Ayres fez duas coisas. Criou uma constituição para o seu parque, a qual proibia a pesca às pessoas «de fora» na maioria dos lagos e reservou os direitos de pesca nos lagos pertencentes às aldeias. Deste modo, reduziu o número de pescadores e, ao mesmo tempo, eliminou o problema dos comuns (a tendência das pessoas para sobre-explorarem recursos sobre os quais não têm direitos exclusivos), criando o que, efectivamente, eram direitos de propriedade de pesca, embora esses direitos fossem detidos colectiva e não individualmente e não pudessem ser transaccionados.

*In The Economist, 19.6.2004.*

## 2.4.

# A NATUREZA DOS BENS TERRITORIAIS E A SUA GOVERNAÇÃO

Efectivamente, o facto de certos bens ocuparem espaço determina, desde logo, a sua exauribilidade em termos de uso, tornando-os, portanto, rivais. É o caso, por exemplo, dos chamados «jardins públicos». Porque são

públicos não se exclui ninguém e o resultado é que, se o jardim for atraente, fica de tal modo cheio que várias pessoas desistem de o frequentar,

porque o «seu» espaço está ocupado por outrem (um exemplo paradigmático de rivalidade).

Neste sentido, o chamado «jardim público» só o é, em termos rigorosos, quando atrai pouca gente que é, afinal, a negação ou, pelo menos, a perversão das razões da sua criação.

Como muito bem diz Foldvary (*op. cit.*) «os seres humanos são animais terrestres, criaturas que vivem no espaço tridimensional à superfície da Terra, um facto que é óbvio para toda a gente excepto para os economistas que escrevem acerca dos bens públicos».

Deste facto decorre a possibilidade de uma melhor administração dos bens colectivos territoriais, impedindo o *free-riding (andar à boleia)*, ou seja, o uso de algo sem pagar por isso, nem contribuir para o seu fornecimento.

Mas o que são bens **colectivos territoriais**? No entender de Foldvary, bens colectivos territoriais são aqueles cujo uso ou impacto significativo está confinado a determinado território, mesmo que ele seja vasto e em que as entradas e saídas desse território possam ser controladas.

Isto quer dizer que os bens territoriais podem tornar-se exclusivos.

De facto, um «jardim público» pode ser vedado e impor-se, por exemplo, uma taxa de entrada ou alternativamente, a distribuição gratuita de senhas de entrada mas limitadas em cada espaço de tempo.

No fundo, este «jardim público» acaba por ter as características de um bem privado, pois nele pode existir rivalidade e exclusão. Se repararmos bem, foi essa possibilidade de exclusão que permitiu a solução encontrada para a reserva ecológica que se descreveu anteriormente.

É evidente que um bem público puro, com as propriedades de não rivalidade e não exclusão, não permite qualquer solução deste tipo, embora seja difícil encontrar um bem público de natureza territorial (ver «Estudo de Caso»).

## ESTUDO DE CASO



### Um farol é um bem público?

Esta pergunta foi feita em exame a vários tipos de alunos e tem tido respostas muito variadas.

É claro que o farol, propriamente dito, ou seja, o edifício não é um bem público. É um bem tipicamente privado, mesmo que seja posse do Estado (pode vender-se um farol a uma família para ali habitar). O que está subjacente à pergunta são os serviços prestados pelo farol, através dos sinais luminosos que emite.

E, em princípio, esses sinais não são nem rivais (o facto de um navio estar a ver o sinal não impede que outros o vejam igualmente – a não ser em condições excepcionais de alinhamento



de duas embarcações de dimensões muito diferentes) e, uma vez que o sinal esteja visível, já não se pode impedir alguém de o ver.

Curiosamente, o serviço do farol não obedece à tal terceira propriedade da irrecusabilidade, na medida em que qualquer pessoa se pode recusar a ver o sinal.

De qualquer modo, o sinal do farol tem algumas características de «bem territorial» porque a sua fonte está territorialmente localizada e só é visível num determinado espaço.

Isto significa que, em certas circunstâncias, é possível fazer alguém pagar pela utilização desses serviços: basta que a entrada/saída dos navios na área de serviço do farol seja controlável. Por exemplo, os faróis que assinalam o melhor modo de entrada no Tejo são visíveis no alto mar e dificilmente se poderá cobrar uma taxa a um navio que passe ao largo.

Mas já não é assim para um navio que entre na barra do Tejo, ao qual pode ser cobrada uma «taxa de farolagem», até porque os serviços dos faróis foram mesmo utilizados.

Esta realidade, que o estudo de caso bem ilustra, mostra que a categorização que figura no quadro 2.1 é teoricamente muito consistente, mas demasiado compartimentada para servir de base a uma decisão de política de provisão bem fundada. Será talvez essa a razão por que, como já referimos, Foldvary (*op. cit.*) continuou com a dicotomia, em princípio simplista, do público *versus* privado, referindo que esse é o princípio fundamental para aplicação de políticas públicas à provisão de todos os tipos de bens que, por uma razão ou outra, não possam ser optimamente fornecidos pelo normal funcionamento do mercado.

Assim, Foldvary parte de uma definição de bem público que diverge daquilo que foi referido anteriormente e que serve como critério dicotómico entre público e privado:

Um «bem público» é uma característica de um fenómeno existente com um domínio de impacto sobre, pelo menos, duas pessoas reais, de tal modo que a quantidade da característica encontrada por qualquer dos indivíduos nesse domínio seja a quantidade total dessa característica.

Se atendermos bem a esta definição, verificamos que ela se confina à propriedade da  **rivalidade** , uma vez que se um indivíduo não encontrar nesse domínio a quantidade total da referida característica é porque o uso por outrem lhe «roubou» a quantidade que falta. Ao centrar-se exclusivamente nesta característica, não admira que surja a dicotomia típica público/privado.

E o que o leva a esta posição é um profundo sentido de operacionalidade, colocando-se na perspectiva de uso de um bem ou serviço fornecido e não na potencialidade do seu fornecimento. Afirmo explicitamente que «a exclusão só pode ser determinada pelo uso do bem uma vez que ele exista». Fora disso não tem sentido.

É claro que a assunção desta posição o leva a uma outra, também ela perturbadora, relativa ao uso de bens ou serviços pelas pessoas: uma pessoa pode realmente usar um bem ou serviço, mas também presentemente não o usar, embora pudesse fazê-lo. Também aqui Foldvary opta pela **interpretação existencial** e diz que o que importa para a definição são as pessoas que realmente estão a usar o bem ou o serviço.

Aceitando este ponto de vista, o estudo de caso relativo aos diversos tipos de rodovias não estaria forçado, como referi, mas absolutamente correcto.

Esta minha afirmação entende-se melhor se atendermos a que Foldvary ainda distingue «**rivalidade quantitativa**» de «**rivalidade qualitativa**» que, dados os seus exemplos, me parece, implicitamente, aplicar a primeira a bens consumíveis e a segunda a bens não consumíveis ou, mais correctamente, aos serviços prestados por eles. Com efeito, define:

**Rivalidade quantitativa** como a situação em que a quantidade consumida por uma pessoa não pode ser consumida por outra (o exemplo do bife, adequa-se bem).

e

**Rivalidade qualitativa** como uma situação em que a utilidade retirada de um bem diminui com o seu uso por parte de outros (o exemplo de uma piscina cheia de gente é um exemplo apropriado), mesmo sem haver rivalidade quantitativa.

Como é evidente, a definição geral que ele usa para bem público incorpora a ausência de ambas as rivalidades.

Mas o mais curioso é que ele não ignora o que chama um terceiro tipo de rivalidade:

**Rivalidade marginal** é a situação em que a utilidade retirada de um bem diminui com a adição de um outro utilizador, mesmo quando não há rivalidade qualitativa para aqueles que estão realmente a utilizar o bem.

Acrescenta, prontamente, que as duas primeiras rivalidades são existenciais, enquanto a última é potencial e, por isso, não deve entrar na sua opção pela definição existencial de um bem público.

Também não admira que afirme que os «bens colectivos» são um sinónimo de «bens públicos», já que a propriedade de exclusão não é relevante (aliás, a consideração de bens territoriais permitirá essa irrelevância, mas,

paradoxalmente, atendendo à abordagem existencial, só terá plena validade se se considerar os utilizadores potenciais).

É evidente que se a opção de Foldvary é muito operacional, também é, em meu entender, parcial, embora muito consistente com a lógica actual das decisões de curto prazo e com a prevalência das correntes marginalistas.

Para a outra dimensão muitas vezes esquecida pelos economistas – o tempo –, eu posso fazer-lhe a mesma crítica que ele fez aos economistas por ignorarem o espaço. Aliás, é exactamente a atenção ao tempo e à necessidade de considerar as decisões a longo prazo que, não esquecendo que o óptimo de longo prazo não é a soma do óptimo de curto prazo (foi por se ignorar isso que se matou a galinha dos ovos de ouro), me levaram, no estudo de caso das rodovias, a referir que o exemplo está forçado: é que com o tempo as situações referidas podem alterar-se e, nalguns casos, previsivelmente alterar-se-ão.

Será talvez por isso que, a certa altura, Foldvary, por um outro caminho, acaba por eliminar a dicotomia simples público/privado, ao criar uma taxonomia dos bens públicos, ou seja, verdadeiramente, uma diferenciação entre os diversos tipos de bens que ele acolheu sob o guarda-chuva de «bem público». Mas o que é mais interessante é que acaba por cair nas características potenciais para fixar essa taxonomia e, portanto, na necessidade de consideração do tempo, e também da exclusão que o leva a uma classificação estabelecida num quadro que não pode deixar de nos fazer lembrar, como adiante veremos, o quadro 2.1.

Nem faltam as duas propriedades características de partida que vão dar, também, origem a quatro tipos de bens públicos:

- **Congestão potencial**, que é o custo marginal no consumo por admissão de pessoas adicionais no domínio do bem para um certo limiar de população.
- A **capacidade de excluir** alguém desse domínio.

Só que, ao contrário da taxonomia presente no quadro 2.1, Foldvary não encontra os quatro tipos de bens pelo emparelhamento das duas características anteriores, mas sim, uma vez mais, pela presença de uma só propriedade. Assim, propõe quatro tipos de bens:

**Bem congestionável** é aquele que tem um custo marginal positivo por admitir pessoas no seu domínio.

**Bem inesgotável** (*capacious*) é aquele que não tem um custo potencial de congestão: o domínio tem uma capacidade ilimitada para a entrada de indivíduos extra.

para além dos bens exclusivos e dos não exclusivos, a que chama bens globais, isto é, acessíveis a todos.

Como consequência desta opção não classifica os bens pelos pares de características, mas apresenta um quadro (2.2) perfeitamente comparável ao quadro 2.1, em que dá exemplos concretos de situações que incorporam o emparelhamento das duas características, sem lhes dar qualquer nova designação.

|           | Congestionável           | Inesgotável                 |
|-----------|--------------------------|-----------------------------|
| Exclusivo | Piscina                  | Associação política         |
| Global    | Crescimento da população | Existência de vida selvagem |

**Quadro 2.2** • Tipos de bens públicos (Foldvary)

O mais curioso é que, apesar desta concessão ao *potential*, continua a afirmar que um bem congestionável só não é público quando está de facto congestionado no momento em questão, porque, insiste, a rivalidade potencial não é relevante para a determinação do carácter público de um bem.

Mas, na realidade, se compararmos os dois quadros não há diferenças essenciais. É que, ao pôr em alternativa congestionável *versus* inesgotável, está a emular o eixo classificativo do quadro 2.1 relativo à rivalidade, já que bens congestionáveis são bens rivais no sentido de Foldvary e congestionáveis também o são se incorporarmos a rivalidade potencial, que Foldvary, em princípio, rejeita (**e esta é a única diferença**).

O outro eixo classificativo é, exactamente, o mesmo, com a novidade de chamar «global» a um bem não exclusivo.

Neste sentido, a piscina apareceria como um bem privado, a associação política como um monopólio natural, o crescimento da população como um bem colectivo e a existência de vida selvagem como um bem público «puro».

É claro que esta assimilação é forçada, porque se está a confundir bens com instituições e com variações de *stock*, mas o que importa referir é que não há divergências sensíveis, salvo a indicada. É antes uma questão de taxonomia que, contudo, Foldvary não considera irrelevante. E diz porquê:

«(Esta) taxonomia (...) é útil não só para clarificar a terminologia relativa aos bens públicos, mas para desagregar o conceito em classes que têm naturezas económicas diferentes e assim soluções diferentes relativamente à provisão pública ou privada.»

E este é, de facto, o problema central que já está no quadro 2.1. A potencialidade de provisão pública vai para além dos bens públicos «puros» e incorpora todos os outros que caem sob a alçada taxonómica de Foldvary ou,

o que é o mesmo, todos os que não sejam estritamente privados, do ponto de vista do quadro 2.1 – monopólio natural, bens colectivos e, é claro, bens públicos.

Não é, por isso, de estranhar que ele afirme que esta classificação põe em causa a teoria clássica sobre as falhas de mercado, centrando esta no *free-riding* (andar à boleia) e pergunta-se:

«Se um produto é colectivamente consumido, como é que podemos ter a certeza de que cada um que o usa contribuirá para o seu custo na proporção do valor recebido?»

E é aqui que os bens territoriais, porque susceptíveis de exclusão (e também de rivalidade) podem permitir a captura desses custos aos que os usam, sendo certo que a maioria dos bens fornecidos tradicionalmente pelo Governo e que na gíria, como já dissemos, são assumidos como públicos (Foldvary chama-lhes bens **cívicos**), caem nessa categoria.

Em meu entender fica em aberto apenas o problema da provisão dos bens não exclusivos.

Na realidade, fica também em aberto o problema do monopólio natural, embora este tenha uma característica bem diferente dos outros que lhe permite ultrapassar o problema central que Foldvary não coloca à partida, devido à sua abordagem «existencial»: «Quem está disposto a produzir bens quando não tem capacidade de cobrar por eles?».

Esta discussão teórica de fundo é fundamental para entender as diversas alternativas que se abrem às intervenções públicas e às soluções privadas, em geral, e às autarquias em particular (e, nestas, os bens territoriais têm um papel central), sem esquecer um ponto crucial da lógica dessas intervenções, ou seja, da **estrutura da governação pública**: quais os melhores níveis de decisão para essas intervenções?



# EMPRESARIALIZAÇÃO E CONCESSÕES

## O B J E C T I V O S

- Compreender que o problema dos direitos de propriedade está no âmago das discussões de empresarialização de serviços públicos.
- Discutir as motivações dos actores públicos e privados, evidenciando que o problema de agência se põe em ambos os casos e não legitima em absoluto argumentos favoráveis à gestão privada.
- Reconhecer, através de um exemplo concreto, que o problema da gestão pública *versus* privada de bens colectivos já é antigo, tem tradições na história portuguesa e não tem tido a continuidade desejável.
- Entender em toda a sua extensão o que é serviço público, o qual ultrapassa, bastante, a classe muito restrita do fornecimento de bens públicos.
- Evidenciar, através do exemplo concreto do fornecimento de água potável em Portugal, as questões que se põem ao nível da empresarialização e à figura da concessão.
- Procurar identificar a responsabilidade e a discricionariedade das autarquias nas concessões que ultrapassam os seus limites geográficos.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O


A opção pela empresarialização de serviços municipais fez-se, em meu entender, sem um suporte teórico e até empírico minimamente aceitável, sendo fundamental reconhecer que as decisões políticas devem ter um alcance de longo prazo e, por isso, uma fundamentação adequada.

Em particular essa fundamentação torna-se mais necessária e urgente face às modas de liberalização e até de privatização das actividades que, usualmente, eram tidas como inalienáveis da provisão pública.

Procurar fundamentar a discussão da empresarialização exige, pois, uma prévia definição dos direitos de propriedade e das condições da sua transferência ou de uma cedência temporária em condições específicas, como é o caso das concessões.

As condições para a cedência obrigam a uma reflexão sobre a melhor maneira de o fazer, contemplando as alternativas pública, privada ou de colaboração entre as duas, que, por vezes, implicam um bom conhecimento das motivações de cada um dos actores e da possibilidade de convergência dos interesses de todos em ordem a um melhor serviço público.

É com esse pano de fundo que neste capítulo se aborda o problema dos direitos de propriedade e da sua gestão mais eficiente face aos objectivos perseguidos pelo serviço público, mostrando, através de um caso da história económica portuguesa, que o problema é antigo e que há lições do passado que podem, devidamente actualizadas, ajudar a equacionar os problemas e a encontrar soluções adequadas.

Porque estamos em Portugal, há uma opção empenhada pelo estudo desta matéria, pelo que nos socorremos, fundamentalmente, de autores e informação nacional e de casos portugueses, centrando-nos essencialmente no fornecimento de água, pelo manancial de alternativas e controvérsias que proporciona para o estudo do serviço público e do papel que neste podem ter as empresas públicas e as privatizações, sem deixar de reconhecer o papel de charneira das autarquias, em resultado das características do bem territorial que, inevitavelmente, esse serviço comporta. 

## 3.1.

## O PROBLEMA CENTRAL DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE

Os equívocos sobre público e privado são claramente aligeirados, embora não completamente eliminados, quando se passa à definição da propriedade.

Aí, em princípio, ninguém tem dúvidas de que a propriedade pública é

a que pertence ao Governo (no tal sentido lato que usamos neste manual) e a privada quando não lhe pertence. Ao usarmos esta dicotomia estamos a admitir que a propriedade cooperativa cai no âmbito privado, ao mesmo tempo que ignoramos situações mistas, ou seja, aquelas em que a propriedade é partilhada por entidades públicas e privadas, razão, aliás, para a



qualificação cautelar acima apresentada, relativamente à não eliminação integral do equívoco.

Há um ponto de partida que, dentro de certos limites, ninguém contesta: o dono da propriedade tem o direito de fazer com ela o que entender (daí a designação de **direitos de propriedade**). A restrição que apresento decorre, obviamente, da consideração de que todos os direitos de propriedade têm um enquadramento legal que devem respeitar e que tem subjacente o equilíbrio entre os direitos individuais e os direitos últimos da sociedade.

Sendo o dono dos direitos de propriedade pública, o Governo tem obrigação de os usar de modo mais eficiente e equitativo (o que impõe um equilíbrio difícil de conseguir) de forma a servir a sociedade em geral e cada um dos cidadãos em particular. Para isso, deve escolher o modo de organização e governação desses direitos que melhor possa responder aos objectivos traçados.

O paralelo com a situação tipicamente privada ocorre de imediato: a exploração directa desses direitos de propriedade de modo a chegar à obtenção dos objectivos específicos de cada um.

E aqui aparece, naturalmente, a primeira diferença na teoria económica neoclássica que já referimos no Capítulo 1, com a empresa pública a maximizar o bem-estar e a privada o lucro, estratégia que só conduz, também, ao máximo de bem-estar no modelo utópico da concorrência perfeita.

Como, em consonância com o que já foi discutido no Capítulo 1, as empresas públicas só fazem sentido quando existem falhas de mercado, parece evidente no caso em que, porventura, o Governo seja dono de empresas, actuando em mercados abertos e concorrenciais, a solução é vendê-las, ou **seja privatizá-las**.

Não é um exemplo espúrio ou inédito, porque, aquando das chamadas nacionalizações, ou antes **estatizações**, algumas pequenas empresas, que estavam nas mãos dos bancos estatizados, passaram a ser propriedade pública. O destino delas não poderia ser outro senão a passagem ao sector privado.

Não estavam, pois, em causa os direitos de propriedade, mas o sentido dessa propriedade. A situação já não é, exactamente, a mesma para uma empresa pública que produz um bem ou serviço que o mercado não consegue satisfazer em condições aceitáveis.

Aí o Governo ao assumir a empresa como sua e ao geri-la, fá-lo, teoricamente, em busca da maximização do bem-estar. Perguntar-se-á, então, por que razão se põem em causa as empresas públicas.

Há duas razões da literatura (e, porque não, da observação empírica) que legitimam as dúvidas sobre a opção por uma empresa pública:

- 1.<sup>a</sup> A dificuldade em assegurar que os gestores estejam empenhados na maximização do bem-estar, até por dificuldades de estabelecimento de

um indicador claramente visível como existe para os objectivos privados, designadamente para o lucro. Isto, claro, para além de, em monopólios naturais, como já assinalámos, a maximização do bem-estar, ou melhor, da contribuição para o bem-estar num dado mercado poder impor o recurso a transferência de fundos do resto da economia, pondo em causa, afinal, a certeza de se estar a otimizar o bem-estar global.

- 2.<sup>a</sup> A existência de **Ineficiência-X**. É uma teoria que, como assinalo noutra publicação (J. Amado da Silva, 1991) desde que foi apresentada por H. Leibenstein (1966), tem levantado fortes controvérsias sobre o seu mérito, aplicabilidade e, sobretudo, novidade.

A ideia central é a de que a empresa não é uma «caixa negra» e cada indivíduo procura, dentro dos limites que lhe são impostos, otimizar os seus objectivos que não têm de coincidir, forçosamente, com os da empresa. Isso tem como consequência que, muitas vezes, as empresas não estão a minimizar os seus custos, e as curvas de custos que servem de referência quer à maximização do lucro, quer do bem-estar, não são as adequadas, conduzindo a valores para ambos os objectivos que são inferiores aos que se verificariam se todos os indivíduos contribuíssem, no seu máximo, para o objectivo comum.

Como é óbvio, este conceito levanta até graves problemas éticos (ver J. Amado da Silva, *op. cit.*, para um maior desenvolvimento do tema), mas, pesem todas as críticas e defesas, não parece haver qualquer dúvida de que a teoria da Ineficiência-X ou, pelo menos, os problemas que ela levanta não são sem valor.

Aliás, ela é referida praticamente em todos os livros de economia industrial, a partir dos anos 80. Saliento, em particular, F. Scherer (1980), que diz, explicitamente, que qualquer pessoa com conhecimentos, ainda que remotos, das organizações do mundo real, deverá reconhecer que, pelo menos, algo parecido à Ineficiência-X existe.

Mais interessante é a sua citação como fenómeno explicativo da relativa má *performance* das economias europeias face à norte-americana, em A. Jacquemin (1984), bem como a sua utilização como um permanente conceito de referência no estudo de uma união aduaneira em J. Pelkmans (1984).

As explicações de Jacquemin entroncam bem na ideia generalizada de que os trabalhadores europeus têm uma rede de segurança social que não existe nos Estados Unidos da América e lhes dá maior discricionariedade no comportamento que aos seus congéneres americanos.

Na linguagem de Leibenstein, as **áreas inertes** dos trabalhadores das empresas europeias são maiores que as dos americanos, o que leva a um menor esforço relativo dos europeus, ou seja, menor produtividade e *ceteris paribus* a maior custo – a tal Ineficiência-X.

Área inerte é um conjunto de pontos de esforço tais que o custo de deslocamento de um ponto para outro, dentro da área, é maior que a utilidade que advém do deslocamento.

Como é evidente, a dimensão das áreas inertes dependerá das motivações pessoais, das condições legais e, sobretudo, contratuais e, também e fundamentalmente, da pressão do ambiente.

Em ambiente fortemente concorrencial, a pressão faz diminuir a área inerte e a discricionariedade dos elementos da empresa.

Ao contrário, em situação de monopólio, em princípio, e dependendo obviamente das condições de entrada e dos rigores de uma eventual regulação, a pressão para a minimização dos custos é menor. É neste contexto que ficou célebre a frase de Sir John Hicks, Prémio Nobel da Economia: «A vantagem de um monopolista é ter uma vida descansada».

Uma empresa pública, que, normalmente, não defronta um mercado concorrencial, é um alvo apetecido para encontrar razões para a existência de Ineficiência-X: a situação monopolista ou quase monopolista e a ideia generalizada (mas nem sempre comprovada nem comprovável) de maior liberdade (maior área inerte) dos empregados dessas empresas face aos das empresas privadas, o que se traduzirá por menor produtividade e consequente maior custo.

Se a isso acrescentarmos as posições dos gestores e a ausência de *bench-markings* tão evidentes como os existentes para as empresas privadas, estão criadas as condições para se afirmar que as empresas públicas são menos eficientes que as empresas privadas. Daí à proposta de privatização vai um passo muito curto e dado em solo porventura não tão seguro quanto se pensa.

O estudo de caso, que apresentamos, parece ir nesse sentido, ao mesmo tempo que alia a Ineficiência-X a um comportamento discricionário dos gestores. Nem outra coisa é de esperar, pois, como também evidencia o estudo de caso, os gestores não são donos, aplicando-se-lhes também o conceito de área inerte, o que sugere que a teoria da agência e a da Ineficiência-X tem sérios pontos de convergência.

## ESTUDO DE CASO



### A Ineficiência-X nos restaurantes franquizados

Fez-se um teste da existência de Ineficiência-X em condições bem controladas, envolvendo 22 restaurantes, e os resultados são determinantes e significativos no reforço da evidência citada por Leibenstein em relação ao impacto da *performance* dos gestores sobre a eficiência das empresas.

Nesse estudo, tudo é mantido constante excepto o tipo de gestão (e também de propriedade).

Conclui-se que a evidência é demasiado persuasiva para ser ignorada. A despeito da forte supervisão que pareceria dever minimizar as oportunidades de iniciativa discricionária dos gestores, os restaurantes explorados pelos próprios donos franquizados e independentes suplantaram, em *performance*, os operados por gestores da empresa, mesmo quando estes eram pagos numa base que envolvia compensação pelos lucros obtidos.

O impacto da motivação resultante de o dono ter investido o seu capital no negócio e receber como rendimento apenas os lucros é revelado nos dados que, claramente, suportam a importância da Eficiência-X.

Retirado de J. Shelton, 1967.

De algum modo, podemos reconfigurar o famoso **problema do agente-principal**, em que, neste caso, o agente é o gestor e o principal o dono, numa perspectiva de Ineficiência-X.

Se assim é, há sempre o argumento (favorável à privatização) de que o Governo é uma entidade não completamente determinada, permanentemente sujeita a um exercício de agente-principal, com grande vantagem daquele. **Em termos de verdadeiro aprofundamento democrático, o Governo é, ele mesmo, já um agente do povo que, esse sim é que é, no seu conjunto, o dono.** Temos, por isso, um problema mais complicado do agente 1 (quem nos governa) *versus* agente 2 (o Governo como entidade abstracta cujos objectivos são especificados) *versus* o principal, neste caso o povo.

De acordo com a Teoria da Eficiência-X, quanto maior for o controlo que o povo tem sobre o Governo (pelos mecanismos de electividade) e quanto maior o controlo sobre quem assume as funções governativas, mais a vontade do dono será realizada.

Como estes mecanismos de controlo são difíceis de implementar, cai-se na lógica da privatização, sob o putativo argumento de que ali há um dono bem identificado e esse defenderá os seus interesses, que se traduzirão por uma maior eficiência de prestação do serviço. Os defensores da ideia nem deixam de reconhecer que há o perigo da exploração do consumidor e de outros *stakeholders*, quer pelo preço, quer por uma menor qualidade de prestação de serviço e dão, de imediato, a solução: há que criar um **regulador** para essa utilidade.

O Governo deixa de ser dono (que nunca foi, de facto, porque o dono é o povo, embora os governantes e até os gestores de fundos europeus se comportem como verdadeiros donos, usando expressões como «Eu dei *x* milhões para aquela empresa ou para aquele projecto») para ser **garante** da não exploração dos consumidores, ou seja, dos cidadãos que, em conjunto, deveriam ser os verdadeiros detentores dos direitos de propriedade que sustentam a produção do bem ou do serviço em causa.

Mas é preciso não esquecer que, também nas empresas privadas, sobretudo nas de maiores dimensões – e será a generalidade das empresas públicas – há, frequentemente, o problema da agência, com os gestores a não serem os donos, mesmo quando eles têm alguma presença na gestão. Esse é, aliás, o grande problema das sociedades familiares quando crescem e, sobretudo, quando têm de defrontar sucessões.

## ESTUDO DE CASO



### Manter os negócios na família

«Detecto uma crescente falta de gosto entre os donos-gestores pelo *cocktail* tóxico que pode resultar quando questões amorosas, dinheiro e domínio se misturam no *shaker* do negócio familiar.

É uma razão, a par da existência de dinheiro para aquisições de empresas, por que os empresários estão crescentemente a não querer deixar as empresas à sua descendência. Em 1996, 30% dos donos-gestores planeavam a sua saída deixando o ceptro do domínio aos filhos, segundo uma investigação de Grant Thornton. No ano passado, a proporção caiu para 8%, com 92% das empresas a porem a hipótese de venda...

Os empresários estão frequentemente divididos entre a lealdade familiar e o empenho em assegurar que o seu negócio continuará com sucesso após a sua reforma. Um dono-gestor de segunda geração que emprega mais de 1000 trabalhadores, disse-me: “O meu filho quer tomar as rédeas da gestão, mas eu não tenho a certeza de que ele tenha capacidade para o fazer. É muito raro que o ‘faro para o negócio’ se estenda até à terceira geração.”»

Retirado de Jonathan Guthrie in FT.com, 5.7.2004.

É curioso que já nos anos 70 e nos Estados Unidos da América, F. Scherer (1980) referia como uma das grandes motivações para a venda das empresas, o dono não encontrar sucessor à altura e preferir ver a sua empresa entregue a quem pudesse continuá-la com sucesso.

As recentes convulsões nos Estados Unidos da América (Enron, World-com, Arthur Andersen, por exemplo) e na Europa (Parmalat, Ahold e Shell, por exemplo) são evidência clara de que a satisfação dos interesses dos gestores, mesmo fraudulentamente, está à frente dos interesses de todos os *stakeholders* incluindo os dos donos.

Estas realidades, que não podemos ignorar por serem demasiado evidentes (e previsíveis!), implicam que se busquem outros caminhos para resolver os problemas em apreço, que não passem pela abolição dos direitos de propriedade do povo em áreas de interesse vital, que o mercado não resolve adequadamente.

## 3.2.

# HÁ MAIS DE CEM ANOS O PROBLEMA ERA RECONHECIDO

Não se entenda, do que acima ficou dito, que se põem em causa todas as privatizações, mas apenas aquelas que têm a ver com actividades consideradas, sem ambiguidades, de interesse público ou interesse económico geral.

Mas não privatizar, como já evidenciei repetidas vezes, não quer dizer que o Governo seja o produtor, podendo continuar a ser o garante sem perder os seus direitos de propriedade nem se embrenhar nos meandros da produção e da venda.

A actual ânsia pela novidade faz com que, frequentemente, se apresentem invenções que mais não são que meras cosméticas de algo que já existia, mas a generalidade das pessoas não conhecia. Como se diz na gíria, «não vale a pena reinventar a roda». É nessa perspectiva que procuro apresentar um problema concreto que trata da gestão de direitos de propriedade, com grande acuidade e sensatez e que data de 1880 (!). A formulação do problema está feita, em meu entender, com tal rigor que não ousarei sequer fazer qualquer resumo ou alterar qualquer frase. Segue a citação integral (com a ortografia da época):

«Sendo incontestável a conveniência de utilizar, para a indústria e para o comércio, os productos secundários das florestas, quando a sua exploração não prejudica a criação e valor dos productos de primeira ordem, ou estes não podem ser aproveitados, com segura vantagem economica, por dificuldades de extracção ou de consumo, e, tendo-se ha annos estabelecido nos pinhaes nacionaes de Leiria, debaixo d'este ponto de vista e como ensinamento para a indústria nacional, a exploração resinosa dos pinheiros bravos, então desusada no paiz, e já hoje n'elle muito conhecida, continuando-se ali a referida exploração em escala bastante larga, para dar logar a criticas e debates scientificos na imprensa periodica, que, pondo em duvida as vantagens d'esta exploração, devem ser competente e imparcialmente examinados em seu fundamento e procedencia: Sua Magestade, El-Rei, tendo ouvido sobre este importante assumpto o administrador geral das matas do Reino, manda, pelo ministerio das obras publicas, commercio e industria, que uma Comissão composta do conselheiro, lente de chimica, agricola e tecnologia rural e director do instituto geral de agricultura, João Ignacio Ferreira Lapa; do chefe de serviço do mesmo instituto, regendo as cadeiras de botanica e economia agricola e florestal, Jayme Batalha Reis, e do chefe de divisão florestal do centro, Bernardino Barros Gomes, a qual será presidida pelo primeiro nomeado e escolherá d'entre si o se-

cretario, passe aos pinhaes nacionaes de Leiria e ahi examine, sob o ponto de vista technico e administrativo:

- 1.º Se a exploração resinosa dos pinheiros, como se pratica nos pinhaes de Leiria, prejudica as arvores, atrophando o seu crescimento e diminuindo sensivelmente o valor das madeiras;
- 2.º No caso affirmativo, se o valor d'esta exploração compensa a differença de estimação venal da matéria lenhosa;
- 3.º Admitida a continuação da exploração das resinas, se n'esta empresa e na do seu fabrico é preferível a administração do estado ao arrendamento, e optando-se por este, quaes as condições de conservação do arvoredo, que devem ser impostas aos rendeiros;
- 4.º Dada a inconveniência de sacrificar a exploração de madeiras à industria resinosa, o que convirá fazer para a melhor administração dos pinhaes de que se trata, nas condições actuaes dos seus povoaamentos, faculdades de extracção e de consumo dos seus productos, situação e presentes compromissos da fabrica resinosa.

Sua Majestade espera da reconhecida competencia dos membros da commissão se desempenharão d'ella com a a costumada proficiencia, dando conta por este ministerio das suas observações, estudos e parecer sobre os pontos submettidos ao seu exame.

O que se participa ao director geral do commercio e industria, para seu conhecimento e devida execução

Paço, aos 3 de agosto de 1880

*Augusto Saraiva de Carvalho*»

Veja-se o tipo de abordagem a um assunto de cariz comunitário e localizado, mas considerado de interesse nacional, uma vez que é resolvido a nível do governo do reino e não das autoridades locais. Aliás, a passagem para as autoridades locais seria equívoco, porque o pinhal de Leiria está presente em vários municípios que não constituem nenhuma estrutura orgânica específica.

Mas há vários lados que desafiam o que se faz hoje, já no século XXI:

- 1.º A preocupação pelo equilíbrio ecológico, centrado numa visão integrada da riqueza florestal nacional.
- 2.º A aguda percepção da necessidade de separar o que pode ser público e privado, intuindo, claramente, a separação entre a posse e a gestão, abrindo as portas ao arrendamento mas não à venda.
- 3.º O entendimento lúcido do perigo dos contratos de arrendamento, designadamente os relativos às chamadas «condições finais», isto é, a

situação em que o património é entregue no final do prazo de arrendamento, em resultado do incentivo à minimização dos custos de conservação do rendeiro, para aproveitar ao máximo a geração de lucros nessa altura. É um bom aviso para qualquer contrato de concessão.

- 4.º A nomeação de uma **pequena comissão** composta por especialistas de reconhecido mérito e com experiência local. Aliás, o próprio despacho impõe que o estudo seja fundamentado em observações locais e não em considerações de natureza teórica: «**(a comissão) passe aos pinhaes nacionais de Leiria e ahi examine**».
- 5.º O recurso à Universidade para tomadas de decisão fundadas não só nos conhecimentos científicos, mas também na experiência de actividades económicas, mostrando o que pode e deve ser a verdadeira inserção da Universidade na Sociedade.

Mas os ensinamentos para a gestão autárquica não ficam por aqui. É que, com ensaios florestais, estudos estatísticos, ensaios laboratoriais, cálculos de rendibilidade das actividades, com comparações entre matéria lenhosa perdida por resinagem e valor da resina e dos produtos dela extraídos, um relatório final, claro, sucinto e com respostas objectivas às perguntas que o despacho punha, numa altura em que não havia máquinas de calcular e, muito menos, computadores, foi concluído a 2 de Dezembro de 1880(!).

Quando se fala hoje da velocidade a que se vive e da necessidade de decisões rápidas, este relatório dá que pensar!

Mas dá-o também pelo equilíbrio entre o rigor científico e a preocupação de operacionalização que é manifestada nas conclusões, das quais destaco, naturalmente, aquelas que mais se prendem com o problema da posse e da gestão públicas:

- i) «A comissão não pode, em vias destes factos, deixar de votar pela continuação da industria resinera. Não compromette ella a produção lenhosa do pinhal relativamente à procura de madeiras, porque esta tem sido e é muito inferior à possibilidade da matta.»
- ii) «Contudo, a commissão não póde deixar de considerar que será de extrema vantagem evitar que a resinagem comprometta o menos possível a formação das grandes peças de madeira, as quaes, se agora não têm o valor e procura que já tiveram em outros tempos, podem vir a tel-os ainda.»
- iii) «A resinagem foi introduzida no pinhal de Leiria com um certo entusiasmo. Não se olhou senão ao lucro immediato que ella produz. E para que este lucro fosse ainda maior, tratou-se de diminuir as



despesas de fabrico, começando por approximar quanto possível da fábrica a arca resinada do pinhal, a fim de tornar mais barato o transporte e colheita da gemma. Escolheu-se para isso a queimada de 1824, e ali foi-se resinando a oito quasi todo o arvoredo, as árvores de madeira alta, assim como as de taboado e as de simples lenha.»

- iv) «Quereria a comissão que houvesse mais critério na escolha do arvoredo para a resinagem. Que se dilatasse muito embora a area resinada, mas que se poupassem todas as arvores bem formadas e apumadas. Que não fossem sangradas senão as arvores defeituosas, achaparradas e a dos desbastes e, em último caso, as arvores mais antigas, embora bem apumadas, contanto que a sangria se fizesse n'estas, apenas nos últimos quatro annos antes de serem abatidas, porque d'este modo as feridas não dannificariam o cubo lenhoso de uma só peça que podessem fornecer.»
- v) «Quanto a decidir qual seria mais conveniente para o paiz, se continuar a industria da resinagem por parte do estado, como até aqui, se entregá-la à exploração particular, a commissão entende que o estado só deve occupar-se das indústrias quando, sendo a sua existência indispensável, a iniciativa particular não basta para sustental-as. Se, pois, for provado que, dentro de certos limites, a extracção da resina dos pinheiros não prejudica economicamente os outros produtos que essas arvores devem fornecer, e se se provar tambem que esta industria dá um lucro que póde pagar o emprego dos capitaes particulares, deve o estado, depois de dar a maior publicidade a este ultimo facto, entregar esta industria as condições geraes que regem todas as industrias portuguesas.»
- vi) «A comissão não póde porem prever, se effectivamente os capitaes particulares quererão já tomar a si a industria da resinagem, nem póde por isso decidir da oportunidade d'essa reforma, ainda porque ella tem que entrar n'um calculo para o qual são tambem elementos todas as questões complexas que actualmente constituem o problema das mattas do estado.»
- vii) «A fiscalização que hoje se exerce, e que a comissão teve occasião de admirar, relativamente à extracção da gema por empreitada seria a mesma a seguir, sem duvida, com iguaes bons resultados, quando os particulares fizessem essa mesma extracção.»

Este conjunto de conclusões serve na perfeição para colocar, em pleno século XXI, o problema da empresarIALIZAÇÃO dos serviços autárquicos, designadamente através de concessões.

Estas conclusões do estudo, aliadas às preocupações expressas no despacho ministerial que as veio ocasionar, são uma clara resposta, que partilho, ao problema da gestão da propriedade pública e, bem assim, da lógica da sua existência. Do mesmo passo, dão-se indicações preciosas sobre as condições em que as concessões devem ser estabelecidas e fiscalizadas, tendo em vista as condições terminais, bem como as condições do seu desenho, à partida, de modo a que não haja abuso do usufruto dos direitos de propriedade pública.

Vê-se isso, claramente, no cuidado posto na definição das condições de resinagem, no respeito pelo *trade-off* entre o presente e o futuro (aten-te-se na visão da frase «**a resinagem comprometa o menos possível a formação das grandes peças de madeira, as quaes, se agora não têm o valor e procura que já tiveram em outros tempos, podem vir a tel-os ainda**») dando um exemplo às prevalecentes visões actuais de curto prazo, bem como a definição dos termos em que a propriedade e a gestão devem ser privadas.

Mas para essa transferência não deixa de assinalar a necessidade de assegurar a prévia existência de um mercado normal, para o que é essencial uma clara definição dos direitos de propriedade pública e da sua organização.

Atente-se na cuidadosa frase: «**São também elementos todas as questões complexas que actualmente constituem o problema da administração das mattas do estado**».

Mas não se fica por aqui! Responde às perguntas sobre as condições terminais, referindo a exigência de uma fiscalização cautelosa que, curiosamente, já existia mesmo com a gestão e exploração públicas. Quer isto dizer que o sistema público não deixou de ter controlos internos exigentes. Basta não os deixar cair com a privatização ou com a concessão privada.

Fica, assim, bem evidenciada a necessidade de um rigoroso e inequívoco enquadramento legal e regulamentar não só dos direitos de propriedade pública mas, sobretudo, do contrato de concessão, no caso de ser esta a opção.

Em particular, para além das condições terminais, exige-se uma escrupulosa vigilância das condições operacionais da concessão, designadamente sobre a qualidade dos serviços prestados e sobre a legitimidade dos pagamentos exigidos aos cidadãos por esses serviços, tanto mais que, na generalidade, estamos em presença de monopólios naturais, como já se salientou e o exemplo dos pinhais de Leiria não esquece.

O sistema de fiscalização da qualidade e de regulação dos preços tem que ser claro e inequívoco, o que pode colocar sérios problemas ao nível autárquico por eventual falta de capacidade humana para o fazer, designadamente em termos de capital humano, «saber fazer» e força política suficiente para impor decisões.

Estas dúvidas que levanto têm absoluta legitimidade se atendermos ao relativo fracasso da fiscalização e regulação de actividades de serviço público ao nível nacional como o Estudo de Caso da Brisa bem ilustra.

## ESTUDO DE CASO



### Os trabalhos da Brisa

Está em curso o alargamento para seis faixas da A5 – Auto-estrada de Cascais, alargamento esse que já deveria estar completo.

Quem usa essa auto-estrada lembrar-se-á do alargamento Lisboa-Estádio Nacional, realizado alguns anos atrás, e não pode deixar de comparar as duas situações, com absoluta desvantagem para o actual alargamento.

O de Lisboa-Estádio Nacional foi feito com grande sentido de responsabilidade e atenção aos utentes, com privilégio pelos trabalhos nocturnos, sempre fora das horas de ponta e com uma sinalização de segurança cuidada.

O actual alargamento faz-se com muito pouca (para não dizer nenhuma) atenção aos utentes e até com evidente exploração dos mesmos. O que aconteceu comigo é tradução inequívoca dessas duas situações.

Numa quinta-feira de Novembro de 2004, à noite, regressava a Cascais por volta da meia-noite. Não havia quaisquer trabalhos na auto-estrada mas os desvios de trânsito lá estavam, porém, muitos deles sem qualquer sinalização nem visibilidade, potenciando a ocorrência de um acidente grave. De facto, o traçado dos desvios era inesperado, mal sinalizado e definido por blocos de cimento que, em muitas zonas, não tinham qualquer reflector.

Na manhã seguinte telefonei para a Brisa para chamar a atenção para os factos. Contudo, o que consegui foi dizerem-me para fazer uma exposição por escrito, sinal evidente que a Brisa não tem grande vontade de ouvir e atender queixas legítimas. Tentei então o IEP mas fui parar à Direcção-Regional de Estradas de Lisboa onde fui informado que tanto um como o outro nada tinham a ver com isso (não deixa de ser curioso, no entanto, que uns dias mais tarde o IEP tenha dado publicidade a uma potencial acção de verificação das condições de segurança em estradas e auto-estradas).

Dos vários contactos que fiz, percebi que o acompanhamento e a fiscalização deste contrato de concessão ou não está claramente definido ou, estando, não se faz adequadamente.

A prova foi dada na quarta-feira seguinte pelas 7h20 da manhã, pois, com surpresa, fiquei numa fila enorme quase logo à entrada de Cascais, situação absolutamente anormal.

Admitindo que tivesse havido um acidente, telefonei para a Brisa, onde me informaram de que a fila era consequência de trabalhos na via. De facto, havia apenas uma fila durante vários quilómetros, que incluía a entrada no Estoril (!) a uma hora de ponta, com absoluto desrespeito pelos utentes.

Proteste, mas lá me mandaram, de novo, fazer uma exposição por escrito.

O mais curioso é que eu dei, de imediato, a informação para a TSF, para que as pessoas que ainda não tinham saído pudessem ser avisadas. Seis minutos depois a estação interrompeu a emissão para dar a notícia de um automóvel parado numa faixa da Marginal, porém, não deu qualquer informação sobre a situação na A5, só o tendo feito por volta das 8H15 e após um violento protesto meu e um desafio à difusão imediata (que o não foi) da informação. Mesmo assim, a notícia diluiu o peso da situação informando pressurosamente que já estavam a ser retirados os «mecos» que impediam a circulação em duas faixas. O leitor julgará este procedimento!

Como é de calcular, a viagem até Lisboa demorou cerca de 1h30, tendo causado graves perturbações profissionais, para além do custo da viagem em si e, é claro, da portagem.

Como é possível que, nestas circunstâncias, haja cobrança de portagem? O utente é claramente espoliado dos seus direitos contratuais e, ainda por cima, paga para isso? Aonde está a fiscalização? Aonde está a regulação?

O comportamento da Brisa foi, praticamente, exemplar antes da outorga das várias concessões que estavam em aberto, **mostrando o potencial mérito da concorrência pela concessão.**

Mas pobre daquele que fica sossegado por ter garantido esse processo de um modo imparcial (que nem sempre é fácil ou mesmo exequível).

É que a lógica do processo concorrencial esgota-se no momento em que se assina o contrato de concessão.

A partir daí fica o monopólio, embora sujeito às condições expressas no contrato de concessão que, para além de terem de ser bem desenhadas de modo a poder impedir o uso do poder de monopólio, têm de ser rigorosamente fiscalizadas e acompanhadas para que, como no caso da Brisa, os abusos não surjam.

E se essa possibilidade de abusar dos cidadãos é evidente em instâncias de nível nacional, o que esperar da capacidade de intervenção das autarquias quando se defrontarem, como pode ser o caso, com empresas de expressão nacional e multinacional, cujo poder se impõe?

Mesmo quando tal não suceda, a falta de capacidade de fiscalização permite, potencialmente, abusos das empresas concessionadas (mesmo que sejam de natureza pública ou com presença de capitais públicos, incluído autárquicos) que levam a complicadas situações legais, com o cidadão a ser sistematicamente perdedor.

Não é, por isso, de espantar que surjam pleitos arrastados, como é o caso que envolve a Associação de Municípios das Terras de Santa Maria e uma empresa de Oliveira de Azeméis, em que esta intentou uma acção ordinária por incumprimento do contrato de concessão de exploração de aterro sanitário, sito no lugar de Pereiro, freguesia de Ossela, do concelho onde está a sede da empresa.

Houve uma primeira sentença do Tribunal Administrativo de Coimbra, seguindo-se um recurso para o Supremo Tribunal Administrativo que, a 21 de Setembro de 2004, publicou um acórdão em que foi declarado nulo o referido contrato de concessão.

Entretanto, conforme consta do referido acórdão, a 12 de Outubro de 1993, a Associação invocara a nulidade do contrato, tendo a empresa comunicado, sete dias depois, a sua «aceitação».

A empresa mantivera-se na exploração do aterro até Junho de 1993, altura em que populares das povoações vizinhas bloquearam o acesso a esse aterro, sendo que ficara provado que a empresa carecia de alvará que especificadamente permitisse a recolha de lixos industriais que a empresa já recolhera e depositara no aterro.

O funcionamento do aterro poluía águas existentes no seu exterior, até porque «a empresa não impermeabilizou as células para disposição de lixos, nem construiu um adequado sistema de drenagem de lixiviados delas provenientes», tal como «não drenou nem desviou as águas das nascentes existentes no interior do aterro». Com essa conduta a empresa «originou escorrências e infiltrações para o exterior do aterro».

Por isso, as águas das nascentes, minas, poços e presas de várias aldeias, sitas a jusante do aterro e em plano inferior a este, ficaram contaminadas e impróprias para consumo e até para rega.

Ora, «o abastecimento de água dessas aldeias era feito através desses poços, nascentes, minas e presas».

Foi devido a essa contaminação que a população cortou o acesso da empresa ao aterro e a Associação teve de fazer, em 1994, investimentos de emergência para minorar a situação.

Pergunto-me: como foi possível dar uma concessão, por concurso público, a uma entidade que não tinha sequer alvará para exercer uma actividade tão sensível para as populações quando, até, deveria ser exigida certificação?

A única certeza é que quem sofreu foi a população e é o receio de mais casos como este que manifesto com legitimidade.

Bem avisada andava a comissão para a resinagem dos pinhais de Leiria quando impunha a continuação explícita da fiscalização.

**Dirão os mais atentos que o despacho de 1880 não fala de concessão, mas de arrendamento.** Contudo, atentos os conteúdos dos dois conceitos, estou firmemente convencido de que na mente dos elementos da comissão não havia separação dos conceitos e as conclusões são perfeitamente extrapoláveis às concessões.

«**Concessão (Econ.)** – Atribuição pelo poder público a indivíduos ou empresas, mediante contrato de exploração de serviço público, de execução e exploração de obra pública, de utilização de bem público, ou de exploração de recursos naturais (jazidas, energia hidráulica) pertencente à União (República Federal do Brasil)» in *Novo Aurélio, século XXI*.

«**Arrendamento** – Aluguer ou contrato pelo qual alguém cede a outrem, por certo tempo e preço, o uso e gozo de coisa não fungível (geralmente imóveis)».

«**Arrendamento mercantil (Econ.)** – Operação entre pessoas jurídicas pela qual uma delas cede o uso de um ou mais bens (como veículos, máquinas, equipamentos, etc.) mediante o pagamento pelo outro de prestações periódicas, sendo usual que no fim do contrato o arrendatário tenha opção de compra dos bens (em inglês *leasing*)».

A comparação dos dois conceitos mostra bem que, não havendo coincidência entre os dois, a concessão é, contratualmente, mais exigente que o arrendamento, pelo que todas as cautelas postas pela comissão no arrendamento têm de ser transpostas, porventura reforçadas, no caso da concessão.

Repare-se que a concessão pode assentar também no arrendamento de infra-estruturas, mas complementa-se com obrigações específicas de serviço (o tal **serviço público**) e, ao contrário do arrendamento, pode dizer respeito a bens fungíveis, isto é, que se gastam, como é o caso da exploração de recursos naturais que podem ser, naturalmente, exauríveis, exigindo um cuidado acrescido na sua gestão.

No caso da resinagem, estamos, de facto, numa situação intermédia entre um arrendamento puro e uma concessão. Efectivamente, arrenda-se à empresa de resinagem uma parte do pinhal para ser resinado, mas há alguma fungibilidade nas árvores que são resinadas e que, aliás, justificam todas as cautelas que a comissão antecipou para o processo de resinagem.

De facto aí se refere, após ensaios laboratoriais e trabalhos de medição e crescimento dos pinheiros, que:

«Estes trabalhos de medição dos crescimentos em diâmetro executados em pinheiros resinados e não resinados nas mais uniformes circunstâncias que se podem estabelecer, testemunharam em toda a evidência que a resinagem diminue o crescimento annual das arvores na proporção de 13 por cento (...)»

É que, no fundo, não há bens verdadeiramente não fungíveis e, mesmo no caso daqueles que assim são considerados, há sempre o efeito da usura e todos sabemos que, mesmo no caso dos arrendamentos típicos, há que ter cuidados de manutenção, conservação e substituição que devem estar incorporados nas rendas pagas. Veja-se, em sentido negativo, o que sucede com o congelamento das rendas de imóveis que prevaleceu durante anos.

Para além da discussão sobre a natureza, fungível ou não fungível, dos bens a arrendar ou a concessionar, a definição de concessão apresenta um conceito fundamental que está na base de muitas concessões e, em rigor, da maior divergência entre concessão e arrendamento: o conceito de **serviço público**.

### 3.3.

## O SERVIÇO PÚBLICO, AS EMPRESAS PÚBLICAS E AS PRIVATIZAÇÕES

Segundo Aníbal Santos (1997), o conceito de serviço público tem tradições marcadamente latinas com associação histórica ao «Contrato Social» de Rousseau, de tal modo que «a expressão serviço público aparece (...) pela primeira vez, como referida a todas as matérias que constituem assuntos colectivos dos cidadãos».

Foi assim justificada a presença do Estado (ou do Governo) no sentido lato em que estou a usar o termo na actividade de interesse público ou interesse geral, com destaque para a «promoção do emprego, o desenvolvimento regional, a segurança de abastecimento, a promoção da investigação, a ruptura com situações monopolistas, a substituição de importações, etc.».

Como muito bem refere Aníbal Santos (*op. cit.*), em perfeita consonância com as observações que tenho vindo a fazer, «para alguns, hoje, a declaração de serviço público significa ainda a sua exclusão da esfera da acção dos agentes económicos privados. Pressupõe-se, assim a titularidade pública sobre a actividade respectiva do serviço a prestar. Dada a vinculação particular ao interesse público, entende-se que estes sectores são reservados, em princípio, ao poder público, que passará então, a exercer sobre eles uma direcção unitária e exclusiva».

Foi esse entendimento que levou não só a preservar essas áreas no domínio público, mas até a «conquistar» algum ao sector privado, através de nacionalizações, ou apenas estatizações, que levaram ao desenvolvimento generalizado de empresas públicas que, designadamente, em Portugal, após o 25 de Abril de 1974, não o eram verdadeiramente, no sentido em que uma empresa deve assentar também (embora não só) num conjunto de direitos de propriedade exclusivos, independentemente do dono desses direitos.

Essas alegadas nacionalizações têm também um inesperado e indesejável efeito centralizador, como resultado da filosofia de uma economia de direcção central que, sem qualquer equívoco, lhes esteve subjacente, no período após o 11 de Março de 1975.

Como muito bem refere Aníbal Santos, «a nacionalização surge, então, como a última das etapas da corrente de integração dos serviços públicos que, pouco a pouco, passam a responsabilidade das entidades locais para serem controlados e geridos pela administração central. Os governos centrais tomam, assim, a iniciativa da prestação e ampliação dos serviços públicos».



Este novo e estendido papel acabou por, em Portugal, ser corporizado numa lógica de empresa pública, mas em que, como acima referimos, não tinha comportamento típico de empresa, pois, «neste âmbito, a maioria das questões relativas a financiamento, planeamento e obrigações de serviço público passam a ser resolvidas de forma informal entre os conselhos de administração e os ministérios, desaparecendo a desejada autonomia empresarial e integrando-se, sem qualquer distinção e sentido comercial, a noção de serviço público no mundo das empresas públicas» (ver «Estudo de Caso»).

## ESTUDO DE CASO



### O papel do «Sr. Prior»

Nos primeiros anos seguintes à arbitrária «nacionalização» que ocorreu em Portugal, os equívocos sobre o julgamento da *performance* das empresas públicas era evidente. Entendia-se que elas tinham de servir o interesse da sociedade e de cada um dos cidadãos em geral, mas, ao mesmo tempo, e dada a falta de dinheiro que, entretanto, afligia o accionista Estado, delapidados que estavam os recursos deixados pelo regime precedente, agravado pelas exigências crescentes do FMI, começava a exigir-se que elas não dessem prejuízo.

Perante este quadro de objectivos incompatíveis, um gestor dizia-me: «Não podem querer que eu faça de Sr. Prior e, ao mesmo tempo, não tenha prejuízos. É que a tutela obriga-me a fornecer produtos e serviços em locais e em áreas que qualquer raciocínio económico minimamente consistente mostraria ser inviável.

Se a tutela entende que os cidadãos, mesmo assim devem ser servidos, então eu sirvo-os, mas ponho um papel nas contas que diz: Fazer de Sr. Prior na data x e no local y custou-me z milhões de escudos. No fim do ano faço a soma de todos esses z. Só se eles forem menores que o prejuízo contabilístico global é que me podem acusar de ter tido prejuízo».

Como é evidente, passada a euforia socializante e soprando, nas décadas de 80 e 90 do século XX, os ventos da liberalização, o papel do Estado como empresário foi posto em causa, levando a uma onda de privatizações que Aníbal Santos categoriza da seguinte forma:

- «– **privatização de empresas competitivas** – ou mais geralmente, a transferência para o sector privado de empresas cujo proprietário é o Estado, e que operam nos mercados competitivos dos produtos, onde não existem falhas substanciais de mercado;
- **privatização dos monopólios** – transferência para o sector privado de empresas do Estado com significativo poder de mercado, tais como



as empresas de serviços de utilidade pública, sobretudo as baseadas em tecnologias de rede;

- **administração por conta e ordem do Estado** (administração central e local), através de contratos de concessão entregues a empresas privadas, de serviços até então financiados e geridos por entidades públicas.»

A primeira categoria nunca deveria ser considerada do âmbito da propriedade pública como, há mais de 100 anos, a comissão para avaliação da resinagem do pinhal de Leiria já especificava e, no que toca aos segundos, apenas devemos neles incorporar os monopólios naturais, em particular ou mesmo exclusivamente, aqueles que estão ligados a actividades de interesse geral, como é o caso das utilidades já referidas no Capítulo 1.

Há ainda, claramente, uma diferença essencial entre as duas primeiras categorizações e a última.

Aníbal Santos distingue-as afirmando que «o caso da **administração por conta e ordem do Estado** não envolve a venda de activos físicos, sendo, no entanto, normalmente apresentada como uma forma alternativa de privatização.

Este caso, sendo já comum na Europa, é bastante utilizado nos EUA, onde o termo privatização é bem mais entendido nesse sentido (*e.g.*, a recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos)».

Sendo certa a diferença assinalada, não há qualquer dúvida de que nos dois primeiros casos há transferência de propriedade e no terceiro caso não, o que configura, basicamente, um arrendamento ou, mais provavelmente, uma concessão, sem embargo de, hoje em dia, continuarem alguns autores a contestar, nalguns casos, a privatização dos direitos de propriedade de certos monopólios naturais ligados às utilidades.

Na análise da evolução da situação institucional da organização económica dos serviços de utilidade pública, Aníbal Santos refere que «as maiores exigências das comunidades, as inovações tecnológicas e a tendência para a privatização e liberalização implicaram alterações substanciais no conceito de empresa de serviço público». Mas alerta para algo que não é despidendo e que tem de ser levado cada vez mais em conta no âmbito da globalização económica crescente: «Isto para não referir alguns casos em que as empresas de serviço público, que, tradicionalmente, actuavam dentro dos seus países de origem se internacionalizaram».

A pergunta, crucial, que daqui resulta é evidente: Pode um serviço público ou um serviço de interesse económico geral estar nas mãos de uma entidade estrangeira?

Esta pergunta não está completamente omissa na formulação integrada do problema feita por Aníbal Santos, mas também não está completamente expressa:

«A oferta de serviço público pode ser vista basicamente como um problema do tipo agente-principal no sentido em que são o objecto da procura por todos os cidadãos mas exigem, para a sua oferta adequada um conjunto de instituições e organizações. A interacção entre essa procura e oferta é mediada pela classe política que representa a população e nomeia, no caso de determinados organismos e empresas públicas, os responsáveis pela administração desses serviços.»

Desta posição decorrem, de imediato, quatro perguntas:

1.<sup>a</sup> Se se cederem os direitos de propriedade sobre as infra-estruturas que proporcionam a prestação de serviços de utilidade pública, como pode o poder político ter alguma autoridade sobre as estratégias a seguir e as *performances* a alcançar, **a não ser pela regulação que é sempre e só um meio de constranger, mas nunca um meio de impor qualquer orientação específica?**

E se essa valência dos direitos de propriedade for para entidades estrangeiras, de grande poder económico, onde estará a discricionariedade do poder político para impor o que quer que seja?

É que quando se cedem esses direitos de propriedade, elimina-se também o problema do agente-principal, ou melhor, as entidades que constituem o *trade-off* são outras e nenhuma delas é a autoridade política. É isso tolerável?

2.<sup>o</sup> Qual o nível político adequado para assegurar o controlo do comportamento do agente pelo principal, tendo em atenção que, designadamente em Portugal, houve uma centralização atribiliária de competências, em total dissonância com a tradição e desrespeito pelo princípio da **subsidiariedade** que deve nortear todas as repartições de competências?

3.<sup>o</sup> Renovando os princípios de descentralização subjacentes ao conceito de subsidiariedade, será a autarquia clássica, o município (qualquer município!) a instituição adequada para, de uma forma otimizada, responder às necessidades dos cidadãos no que toca à disponibilização e garantia dos serviços públicos?

E, encontrada a dimensão óptima, para prestação e garantia desses serviços, será a instituição «empresa» a melhor opção, face aos tradicionais «serviços municipais»?

4.<sup>o</sup> Sendo a hipótese favorável à opção «empresa» – e assim cairemos, de facto, na «empresarialização» a nível autárquico – deverá essa empresa ter características exclusivamente públicas, privadas ou, como hoje se alvita em certos casos, mista, através de parceria público-privada?

E com que forma? Privatização ou concessão?

Há, obviamente, um conjunto de discussões teóricas, algumas das quais, já vêm sendo desenvolvidas nos capítulos precedentes, que permitem esboçar algumas respostas. Mas elas, sem um suporte de análise da realidade, serão sempre uma imperfeita orientação para as medidas de política pública orientadas para o real serviço do cidadão.

O caso do abastecimento de água em Portugal, pelas alterações que tem sofrido e pelas discussões que tem suscitado, é, em meu entender, um bom ponto de partida empírico para fundamentar as respostas a algumas das perguntas formuladas, algumas das quais, no entanto, ficarão sem uma resposta adequada, pois constituem-se basicamente como um necessário exercício de reflexão sobre o termo, reflexão essa que está por fazer.

---

## 3.4. O ABASTECIMENTO DE ÁGUA ÀS POPULAÇÕES

---

É do conhecimento de todos as recentes controvérsias geradas em torno da Lei das Águas e bem assim da organização do abastecimento de águas ao cidadão, que tem sido fundamentalmente público, aliado em

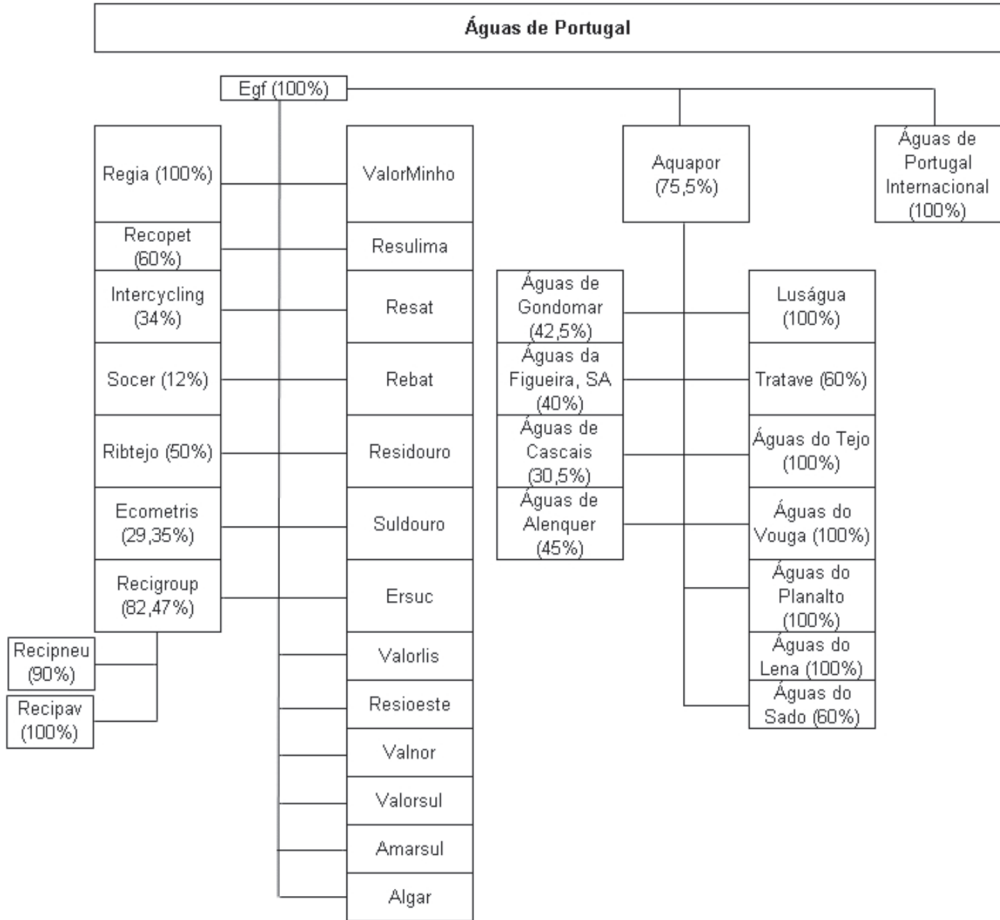
muitos casos, aos serviços de saneamento básico, mas cuja perspectiva de privatização parcial foi anunciada e estruturada recentemente, não sem uma enorme controvérsia.

Para situar adequadamente o problema, socorro-me de um artigo de Aníbal Santos (2003) do qual saliento os seguintes pontos:

- «– Apesar de no caso da Indústria da Água estarmos perante um recurso natural, os investimentos necessários para a criação das infra-estruturas de raiz, expansão das existentes, manutenção e melhoria da qualidade são – devido ao atraso do nível de maturidade do sector – talvez dos mais significativos de todas as *public utilities*.
- Estamos, assim, inevitavelmente, perante oportunidades de negócio que, tal como quaisquer outras, pressupõem uma rentabilidade esperada adequada para quem investe. A capacidade financeira das autoridades locais e dos governos centrais – para alguns, os investidores privilegiados nesta indústria – apresentam restrições de financiamento cada vez mais activas...

- **A (baixa taxa de progresso tecnológico no sector) configura a existência de monopólios naturais locais** (que) não parece poder ser alterada num horizonte previsível.
- A discussão em torno da integração vertical ou separação das actividades de abastecimento de água e saneamento das águas residuais ou, dentro de cada uma destas, dos seus vários segmentos, permitindo vários esquemas alternativos de organização, **parece apontar para o facto de as vantagens da integração vertical se sobrepossem a algumas eventuais desvantagens**. É claro que tal dependerá, entre outros factos, da dimensão e características do mercado objectivo.
- **A Indústria das Águas é composta por um conjunto de monopólios naturais locais**. Tal não elimina, necessariamente, formas indirectas de concorrência, como a **concorrência pelo mercado**.
- A inexistência de redes de bombagem de âmbito nacional – dados os custos incomensuráveis da bombagem – **conduz necessariamente a estruturas de mercado locais e regionais**, devendo os modelos de organização da indústria adaptarem-se a essa realidade.
- Independentemente dos diferentes poderes conferidos às autoridades locais, nos diferentes países, **as autarquias são, na Indústria das Águas, mais do que nas outras utilities, um interlocutor fundamental e muitas vezes, um agente activo no «mercado da água»**.
- A questão de base, em termos do modelo de organização, centra-se na discussão sobre o grau de fragmentação da indústria para lá do que será justificável por razões geográficas. A possibilidade de criar estruturas empresariais sem dimensão crítica e, portanto, ineficientes, por vezes acontece, por efeito de imitação do «vizinho» sem qualquer suporte de racionalidade económica pode conduzir – e tem conduzido na prática – a empresas sem qualquer possibilidade de virem a ser financeiramente viáveis.»

A situação vigente em Portugal, concentrada praticamente no Grupo Águas de Portugal cuja estrutura se apresenta na figura 3.1, evidencia a integração vertical de que se fala, ao mesmo tempo que incorpora, em simultâneo, as vertentes do abastecimento de água e o saneamento, este concentrado na *sub-holding* EGF.



**Figura 3.1** • A Estrutura da Águas de Portugal  
**Fonte:** *Jornal de Negócios*, 25.5.2004

## ESTUDO DE CASO

### Os investimentos da Águas de Portugal

As empresas de construção vão ser chamadas a fazer muitas das infra-estruturas que faltam ao país, quer ao nível dos sistemas de captação e distribuição de águas, quer ao nível da recolha e tratamento das descargas e efluentes, num plano de trabalhos que permitirá à Águas de Portugal chegar a 2008 com um investimento global acumulado de 3,48 mil milhões de euros.

Projectado em 2000, a Águas de Portugal já executou uma parcela importante deste investimento, mas ainda resta uma fatia de leão: 1,4 mil milhões de euros para o sistema de captação, tratamento e abastecimento de águas e 1,05 mil milhões de euros para o saneamento e tratamento de águas residuais. No caso das águas, mais de metade do investimento será

em adutores para o transporte, enquanto na área do tratamento de esgotos, a construção da ETAR representará a maior fatia do investimento.

Neste momento, a Águas de Portugal já abastece mais de metade da população portuguesa e trata as águas de cerca de um terço, mas ainda não chega ao objectivo de servir 95% da população em termos de abastecimento de água e 90% da população em termos de águas residuais.

In Público, 22.5.2004.

Mesmo assim está muito longe de alcançar os objectivos a que se propôs (ver «Estudo de Caso»).

O que exigirá, como se vê, um enorme esforço de meios financeiros que, como assinala Aníbal Santos, «se defrontam com restrições (às disponibilidades públicas) cada vez mais activas».

A lógica da privatização, ou melhor, da participação de privados, porque é disso que se trata na verdade, pelo menos na fase actual, é a de atracção de capitais que o Governo, por si só, não pode disponibilizar. Mas isso pressupõe que o negócio seja atractivo e rendível, como, há mais de cem anos, a Comissão para a Resinagem do Pinhal de Leiria já assinalava.

É neste contexto que devem ser lidos e discutidos os desenvolvimentos mais recentes, dos quais destaco:

1.º «O Grupo Águas de Portugal (AdP) vai alienar a participação que detém na Aquapor Serviços (75,5%), **empresa da holding que concorre com as empresas privadas no mercado de concessões em baixa, ou seja, no abastecimento ao consumidor final (...)**

No que diz respeito à relação da AdP com os municípios, a estratégia é proceder a um novo enquadramento legal, de modo a que a política tarifária assegure as necessidades de desenvolvimento económico e sustentabilidade económico-financeira do sector.» (*Diário Económico*, 18.5.2004).

2.º «O tema das águas – da gestão, da distinção entre o bem público e a iniciativa dos privados, da eficiência mas, sobretudo, dos mecanismos de solidariedade entre regiões ricas e pobres – é complexo e precisa ser estudado.

E foi. Isaltino nomeou uma comissão liderada por Luís Todo Bom que levou praticamente um ano para desenhar um novo modelo. Criação de empresas regionais. Integração horizontal e vertical de toda a fileira da água. Bacias hidrográficas como base dessa «regionalização» (...)

O caminho não era fácil. **Mexia com os interesses instalados. Rompia com a lógica das quintinhas. Obrigava os municípios a perder o controlo das águas (...)**

E abriu o espaço ao investimento privado – sem o qual é absolutamente impossível ao País canalizar os recursos necessários para travar a degradação em curso da qualidade da água.

(...) O Ministro Theias (...) mandou o estudo para o lixo.» (Sérgio Figueiredo, *Jornal de Negócios*, 18.5.2004).

3.º (Segundo uma fonte governamental) «este governo já assumiu que vai manter o controlo público do sector das águas e saneamento e portanto não vai passar a maioria para as mãos de privados». O executivo acredita que a operação vai ser bem sucedida. «Haverá certamente muitos interessados. A AdP vai proporcionar rendimentos interessantes a longo prazo. Admite que possa interessar mais a institucionais financeiros» (conclui o mesmo responsável).

(In *Diário Económico*, 19.5.2004).

4.º «Única concessionária do abastecimento de água a operar nestes moides em Portugal, a EPAL (que está valorizada em cerca de 80% do valor total da AdP) está a funcionar sem um contrato de concessão semelhante aos sistemas multimunicipais (...) Este cenário tem de ser alterado para que o processo de reestruturação das águas em curso seja concluído (...)

(...) A ideia do governo, ainda em estudo, é que na altura da celebração do contrato da EPAL, os contratos de concessão actualmente em vigor dos sistemas multimunicipais sejam extintos e renegociadas as condições com as partes envolvidas (Câmaras, Estado e operadores privados) de modo a serem estabelecidos novos contratos (...)

Além disso, a EPAL é a única concessionária em Portugal com abastecimento simultâneo de água em alta (captação até distribuição) e baixa (distribuição até consumidor final).

O objectivo do governo é alargar este princípio a todos os sistemas multimunicipais tanto ao nível do estabelecimento de água como saneamento.»

(In *Jornal de Negócios*, 21.6.2004).

«Joaquim Poças Martins (Presidente da AdP) destacou que a venda dos 75% que o Grupo detém na Aquapor (...) terá de ser preparada, adiantando que ela terá de ser objecto de diálogo com o BPI, detentor dos restantes 25% do capital social da Aquapor.»

«Mas em primeiro lugar, já decorrem contactos com os municípios, porque sem eles nada se pode fazer (...)

(...) Apesar dos constrangimentos das autarquias em termos de endividamento, é possível avançar com o novo modelo sem onerar o endividamento dos municípios.»

(In *Diário Económico*, 8.7.2004).

A formulação do problema feita por Aníbal Santos apresenta nesta evolução recente vários pontos de contacto e vários entorses, sem contar com oposições frontais a qualquer privatização, como se vê no Estudo de Caso «Ao Estado o que é do Estado».

Aí a afirmação é a de que não é necessário capital privado nessa área porque é sem risco.

A lógica de atracção de privados é, exactamente, baseada na necessidade de atrair capitais que escasseiam no sector público e ultrapassam, porventura, as suas capacidades de endividamento.

Entretanto o Governo privatiza uma parte, mas diz manter o controlo estratégico. Que querem então os privados? Qual é a função objectivo e a governação destas empresas onde, ainda por cima, figuram dois níveis do governo – o central e o autárquico?

Aonde já vão os Serviços Municipais de Água e Saneamento? Empresarializaram-se ou foram «engolidos» pela dimensão do problema?

Que discricionariedade mantêm? E que «serviço» aos cidadãos asseguram?

Importa, entretanto, pôr ênfase no facto de que estamos preferentemente perante a opção por concessões e, quando se refere a privatização, não se esclarece, em bom rigor, se se passam ao privado os direitos de propriedade ou apenas de exploração nos termos que as concessões estabelecem.

E isto levanta afinal uma nova questão: concessão pública, privada ou mista?

São estes alguns dos problemas que o caso da água, o mais intrincado de todos, levanta à lógica empresarial ligada às autarquias. Outras empresarializações, mais simples, mais próximas de cada autarquia, ocorreram entretanto, ultrapassando a velha lógica organizativa dos «serviços municipalizados».

Para melhor? É a cena dos próximos capítulos!

## ESTUDO DE CASO



### Ao Estado o que é do Estado

«O governo decidiu abrir ao capital privado 49% das Águas de Portugal. Do meu ponto de vista esta decisão é completamente injustificada e altamente lesiva dos interesses nacionais. Não sei mesmo (os juristas o dirão) se é possível no nosso enquadramento constitucional e legal.

É uma decisão injustificada porque não faz sentido que a captação de água seja realizada segundo uma óptica de lucro.

A água é um recurso essencial e escasso. Logo, a quantidade óptima que deve ser captada em cada ano não deve ser aquela que a empresa que tem a seu cargo essa captação considere que lhe maximiza o lucro. Deve ser, antes, a que se considere adequada face às necessidades do presente e do futuro da sociedade portuguesa, o que pode dar resultados muito diferentes daqueles a que chegaria uma decisão subordinada a uma óptica de lucro privado.

Por outro lado, a água não pode faltar. O que significa que qualquer que seja a situação financeira da organização que tem a seu cargo o abastecimento, os investimentos apropriados têm de ser realizados. Isto é totalmente incompatível com uma óptica de lucro privado.

A decisão é também altamente lesiva dos interesses nacionais. Na medida em que o capital vier a ser privado, nada poderá impedir que ele seja adquirido por empresas estrangeiras (...)

(Este) capitalismo 'às avessas' caracteriza-se por atrair o capital privado para os sectores em que ele não é necessário, porque são sectores de baixo risco, como é o caso das águas, ou



como foi o caso das auto-estradas (...) Não há como investir em sectores que dão lucro garantido sem concorrência nem risco (...) Abrir sectores à iniciativa (mas que iniciativa?) privada não é a mesma coisa que desenvolver a economia de mercado (...)

E já que, pelo menos na retórica oficial, se endeusa a economia de mercado, ao menos que se tome a sério a mensagem evangélica de ao Deus-Mercado o que é do Mercado, ao César-Estado o que é do Estado.»

João Ferreira do Amaral in *Jornal de Negócios*, 24.5.2004.



# A NATUREZA DAS EMPRESAS MUNICIPAIS

## O B J E C T I V O S

- Fundamentar a decisão ao nível municipal ou intermunicipal, pela necessidade de proximidade aos cidadãos.
- Evidenciar as características de uma adequada descentralização, confrontando-a com a mera desconcentração de actividades.
- Discutir se essa descentralização ou devolução ao nível autárquico se deve fazer por reorganização dos serviços ou também pela empresarialização de algumas actividades.
- Estudar a opção feita em Portugal para criação de empresas deste tipo face ao âmbito abrangido pelas actividades e tipologia dos direitos de propriedade.
- Confrontar a opção com a ausência de fundamentação adequada e com os desafios à nova organização administrativa em desenvolvimento.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

A empresarialização de actividades públicas é sempre motivo de controvérsia em dois níveis: o da geografia e o da titularidade dos direitos de propriedade.


Na primeira vertente, deve discutir-se a escolha do âmbito geográfico mais adequado para, eficientemente, servir todos os cidadãos. É nessa perspectiva que se deve considerar a descentralização ou a devolução aos locais mais próximos dos cidadãos das funções que um Estado demasiadamente centralizador usurpou.

Mas tal descentralização não deve ser confundida com uma mera desconcentração de serviços, pois nesta as decisões continuam a ser centralizadas.

Discutida a necessidade de descentralização há que procurar, fundamentalmente, a melhor maneira de a concretizar, tendo em atenção as economias de dimensão que os serviços podem evidenciar e o dever de cooperação entre autarquias vizinhas para evitar a proliferação de serviços, ou de empresas, sem massa crítica suficiente e, por isso, ineficientes.

A opção pela empresarialização desses serviços, em particular, deve fazer-se num cotejo aberto com a alternativa de reorganização dos serviços municipais seguindo uma óptica de serviço ao cliente, como hoje tantos autores propõem.

É nessa perspectiva que se descreve a opção em Portugal contida na Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto – Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais – e se discute a lógica (ou falta dela) das opções tomadas.

Mas mais do que pôr em causa as opções tomadas na altura, é mister não ignorar a necessidade de repensar essas opções face ao novo enquadramento administrativo configurado nas leis 10/2003 e 11/2003. 

### 4.1.

## ACTIVIDADES MUNICIPAIS E DESCENTRALIZAÇÃO

A latitude que dei ao conceito de Governo implica que as actividades municipais aí estejam englobadas, o que significa que a organização dessas actividades e o modo de governação que lhes está subjacente devem ser

estabelecidos com o fim de melhor servir o público local, atentas as realidades nacionais e, em particular, as **economias de dimensão** que, a esse nível, possam não ser realizadas, assegurando uma distribuição equitativa.

Este enquadramento pressupõe que a organização das actividades ligadas aos serviços públicos tem um âmbito meramente nacional e que é nesse quadro que a melhor organização pode ser encontrada. Mas, de facto, assim não é, e boa parte das actividades públicas, incluindo as que veiculam decisões políticas e até estratégicas, ultrapassam as fronteiras nacionais, dada a nossa inclusão na União Europeia e na União Económica e Monetária e dado o peso crescente da globalização que não deixa imunes

as actividades de serviço público. Relativamente a este último, invoco pela novidade, Thomas Collins e J. Wingard (2000) que referem: «O ponto é que o sistema de mercado mundializado é uma força que cada comunidade deve ter em conta e contra a qual, muitas vezes, terá de lutar (...) As empresas continuam empenhadas em extrair mais valor do trabalho. As Comunidades, contudo, podem tornar-se uma nova fonte de resistência, substituindo os velhos conflitos de classe e as organizações internacionais de trabalho. Se o fizerem podem tornar-se um contrapoder dentro deste sistema crescentemente global».

As autarquias, porque ligadas a bens de natureza territorial, não podem deixar de ter este aviso em boa conta, mas a busca da melhor resposta depende quer da sua própria capacidade de gestão, quer do modo como se articula com os outros níveis locais, regionais e nacionais, do Governo.

Um ponto parece-me claro à partida: a lógica de empresas municipais que corporiza a empresarialização dos «velhos» serviços municipais é a legítima herdeira da empresa pública a um nível local. Mas, então, porque não a nível nacional? A discussão sobre as águas no Capítulo 3 revela bem os prós e os contras desta integração/desintegração, em particular quando, como é o caso, o território é uma condicionante.

Em propostas relativamente recentes a OCDE (OCDE, 2001), muito na linha da citação anterior de Collins e Wingard, defendia que a globalização não fosse unificação devendo coexistir com aquilo que chama **devolução** (*devolution*) que distingue claramente de **desconcentração**.

**Desconcentração** é a presença de escritórios locais ou regionais de departamentos do Governo central com o fim de aumentar a eficiência das políticas. Busca uma melhoria dos circuitos de informação e o diagnóstico das situações.

**Devolução** é o meio de tornar o processo de decisão mais próximo das pessoas que por ele são atingidas. O desafio à devolução é não só melhorar as decisões tomadas no âmbito das políticas tradicionais, mas também mudar o sistema.

A **devolução** é, pois, bem mais que uma desconcentração e configura uma verdadeira **descentralização** assente na correcta aplicação do **princípio da subsidiariedade**, ou seja, as decisões devem ser tomadas, atento o equilíbrio entre a eficiência e a equidade, ao nível mais próximo das pessoas envolvidas.

Qual a principal diferença desta abordagem? É que o poder central, qualquer que ele seja, é um parceiro do nível local e já não é só o seu controlador.

Se repararmos bem, o problema levantado nas águas sobre a presença nas empresas concessionárias de três entidades – Estado, Câmara e privados – só faz sentido se, previamente, existir esta lógica de devolução, e ela é incompatível com a submissão dos interesses das câmaras aos interesses do Estado, naquilo em que, e só nisso, não tenha a ver com interesses gerais de nível superior (ver «Estudo de Caso»).

## ESTUDO DE CASO



### A proposta da saída de ministérios de Lisboa é desconcentração ou devolução?

O Dr. Santana Lopes, em entrevista, antes da indigitação como primeiro-ministro de Portugal, agitou as águas já turbulentas da política nacional ao anunciar a intenção de deslocar alguns ministérios ou secretarias de Estado para fora de Lisboa.

Não está em causa discutir a bondade da solução e dos seus custos mas, apenas, à luz dos conceitos desenvolvidos, qualificá-la.

Haverá uma desconcentração de serviços? Há, com certeza, uma desconcentração do Governo.

Mas equivale isso a uma devolução, a uma verdadeira descentralização de decisões?

Repare-se que a lógica da mudança – estar mais próximo das populações – cabe no conceito de devolução e de descentralização, mas não o preenche perfeitamente se não se enunciar plenamente o objectivo final da mudança.

Se melhorar a eficiência das políticas, através de um aperfeiçoamento dos circuitos de informação e apenas se pretende um diagnóstico mais fundado da situação, trata-se, claramente e só, de uma desconcentração. A decisão continua a ser centralizada no mesmo nível de governação (não em Lisboa, é certo, mas isso é um mero problema de geografia), só que a «recolha de elementos para a decisão» faz-se mais próxima da «fonte» do problema.

Se é uma mudança em que as decisões são transferidas para o nível local, isto é, criadas aí numa lógica de abordagem, usando o calão muito do gosto da gestão, *bottom-up* e não *top-down* e apenas, depois, conciliada com os interesses gerais do Governo, então haveria uma verdadeira devolução.

É isto que se pretende?

Só que nada nesta definição de devolução diz que o melhor nível para resolver o problema é, exactamente, o nível autárquico e, ainda muito menos, que, mesmo que o seja, tal se deva fazer através de uma empresa em vez dos tradicionais serviços públicos. É óbvio que também é omissis sobre a natureza dessa eventual empresa.

Por isso, a primeira questão a enfrentar e sem a qual não é possível estabelecer a desejada fundamentação para a empresarização é, porque é uma empresa e não um serviço municipalizado.

A posição apriorística é a de que estes têm uma lógica de «funcionalismo» que vai mais ao encontro dos interesses dos funcionários que do serviço do cidadão. Será assim?

## 4.2.

# PORQUE NÃO UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL ORIENTADA PARA O CIDADÃO?

A maneira de conseguir uma maior proximidade do cidadão e de dar resposta às suas necessidades de serviços públicos que acaba por propor a empresarialização, quando não a privatização desses serviços, tem sido mais baseada na apriorística lógica dos incentivos que na observação das *performances* efectivamente obtidas

nas experiências já em vigor.

Efectivamente, a ideia prevalecente na opinião pública é a de que não estando criado um controlo apertado sobre os funcionários públicos e havendo um controlo mais apertado nas empresas privadas (e daí a ideia de que nas empresas os controlos são mais apertados que nos serviços), a empresa acaba por estar mais ao serviço do cidadão e por ser mais eficiente que os tradicionais serviços públicos.

Já mostrei, nos capítulos precedentes, que não tem de ser exactamente assim. Estes preconceitos assentam muito na presunção da prevalência da **teoria-X** relativa aos fundamentos dos vários modos de liderança, segundo a qual sem uma direcção e supervisão constante as pessoas não são eficientes.

No fundo é uma nova maneira de descrever a **Ineficiência -X**.

Se o leitor estiver atento, dirá que há alguma contradição neste raciocínio, pois não vê nesta teoria qualquer incentivo. Ao contrário, verá nele, e com razão, um processo de apertada vigilância e, de algum modo, de impor um comportamento à força.

Diríamos, então, que este comportamento pela força está mais presente nas empresas que nos serviços públicos, o que vai dar ao mesmo.

Mas esta é uma visão muito reducionista, pois liga o comportamento das pessoas exclusivamente à pressão que o meio faz sobre elas, independentemente da sua motivação face à execução das tarefas que lhe são propostas.

Ao contrário, na mesma perspectiva de liderança, a **teoria-Y** consiste num conjunto de hipóteses mais optimistas que consideram os trabalhadores

como automotivados e capazes de empreender trabalhos complexos com uma discreta supervisão directa, sob condições adequadas.

Esta visão não distingue tão facilmente a organização de um serviço de uma organização empresarial, porque assenta na motivação pessoal. Só que, ainda aí, a opinião corrente é que as condições vigentes nas empresas (em particular nas privadas) são mais incentivadoras à auto-realização que as dos serviços públicos.

Importa deixar bem vincado, da minha experiência e, provavelmente, da do leitor, que não é claro que uma menor Ineficiência-X empresarial face à dos serviços (se existir) resulte da lógica da teoria-Y ou da teoria-X. Tudo depende das condições de liderança prevalentes nos dois tipos de organização.

É por isso que vale a pena, na linha de um estudo de Amparo Taulet (1999), perguntarmo-nos se o que falta aos serviços públicos e, em particular, aos autárquicos, para estarem mais próximos do cidadão e melhor o servirem, não será antes uma reorientação dos serviços na lógica do marketing – ou seja, uma orientação para as necessidades do utente (cliente) – sem cair necessariamente na empresarialização.

Por outras palavras, não será suficiente criar uma organização e uma liderança dos serviços públicos voltada para a implementação de uma função que tem sido especificamente empresarial – o marketing – mas que pode ser perfeitamente desenvolvida a nível dos serviços públicos? Aliás, o marketing de serviços (incluindo, de algum modo, o marketing político) tem tido uma expressão independente da do marketing de bens que justifica a hipótese feita.

Amparo Taulet (*op. cit.*) desenvolve exactamente o estudo nesta perspectiva, salientando que a necessária análise da Administração Pública, em todos os seus níveis, tendo em atenção os aspectos relevantes, tais como, os recursos que utiliza, os gastos que realiza, a propriedade, o que contrata e o que produz, não permite uma classificação das organizações muito fácil. E, no entanto, essa classificação é de grande utilidade e deve procurar-se uma razoavelmente invariante face às diferentes legislações e tradições nacionais.

Depois de estudar vários autores acaba por optar por uma classificação que se me afigura, de facto, de grande oportunidade:

- **Empresas produtoras públicas** de bens tangíveis (construção naval, extracção mineira, etc.) tradicionalmente subvencionadas;
- **Empresas de serviços públicos**, tanto as que são concessionárias de serviços públicos como outras, nas quais o papel do Estado é de regulação e de controlo da actividade para garantir o carácter público da sua prestação;



- **Serviços da Administração**, que englobam toda a actuação que se realiza no âmbito da Administração, desde a planificação até à execução e controlo das suas acções de serviço ao público.

Diferencia, depois, a administração local das actividades da administração a nível superior, invocando, em particular, as características seguintes:

- **«Desempenho de funções diferentes** – a administração local assume, geralmente, as políticas de prestação de serviços aos cidadãos com maior imediatismo;
- **Responsabilidade mais difusa e dificuldade de tomada de decisões** – as responsabilidades assumidas relativamente às funções desempenhadas pelo governo local estão mais difusas, dada a fragmentação de poderes e competências e a grande dependência de recursos de outros níveis. Isto dificulta também o processo de decisão;
- **As características dos serviços prestados** – os serviços prestados pela administração local tendem a ter um carácter directo, estar localizados territorialmente, ser muito divisíveis e experimentar grandes variações da procura;
- **A relação com os administrados** – a forte ligação directa entre o prestador de serviços e o utente, no caso da administração local, leva a uma actuação segundo uma lógica de serviço (...) que poderia ser tornada mais adequada ao desenvolvimento de uma orientação de mercado (**cliente em vez de utente**);
- **Maiores dificuldades de avaliação da gestão local** – as características próprias dos serviços prestados e as relações que se estabelecem **dificultam mais a avaliação do rendimento dos governos locais.**»

Reconhece, entretanto, que, em geral, o sector público tem experimentado uma série de mudanças que, independentemente do país considerado, tem tendencialmente diminuído a sua dimensão e procurado obter capitais através de processos de privatização. E vai mais longe: os processos de adaptação, coordenação e integração na União Europeia são responsáveis também por essa aceleração da tendência.

Eis as principais características dessa transformação tendencial:

- «desagregação das tarefas da administração pública através de fórmulas semicontratuais ou semimerchantis para substituir as tradicionais estruturas unificadas de prestação e planificação funcional;
- fomento da concorrência entre entidades públicas, empresas privadas e organizações não lucrativas que prestam determinado serviço público;

- descentralização da provisão proporcionando aos utentes uma maior margem de opção entre provedores alternativos (*exit options*), minimizando o interesse por outras opções, como a expressão da sua opinião sobre os serviços recebidos (*voice option*);
- **modificações orçamentais destinadas a melhorar a transparência contabilística e a relacionar os custos, não tanto com os recursos utilizados, mas com os resultados obtidos, com elaboração de índices que meçam esses resultados de forma idónea.»**

Vemos nestas tendências uma clara aproximação à lógica de mercado, enquanto ponto de encontro entre fornecedores e clientes (veja-se a tendência para as alternativas de provisão dos serviços e a preocupação por uma concorrência entre vários tipos de organizações) e de uma organização de tipo empresarial.

Esta última é particularmente visível nas referências dos contratos (mesmo que só «semi»), e sobretudo na referência à orientação pelos resultados e não pelos custos, ultrapassando, em absoluto, a lógica da contabilidade pública.

**Aliás, a referência específica à elaboração de índices idóneos que permitam medir esses resultados é um meio de responder positivamente às características da administração local atrás referidas, designadamente a responsabilidade mais difusa, a dificuldade de tomada de decisões, a elevação do utente à categoria de cliente (com a subida do nível de exigência que tal mudança conceptual acarreta) e, fundamentalmente, a avaliação da gestão local.**

Em bom rigor, não se pode dizer que se propõe a criação de empresas em substituição dos serviços, uma vez que se admite que estes podem ser reorganizados de modo a suprirem, pelo menos em parte, as deficiências detetadas, mas não há dúvida de que, na onda das tendências recentes, fica aberta a porta à empresarialização de serviços públicos como processo de busca de uma maior eficiência e de qualidade desses serviços.

Não se fala, também, na tipologia da empresa quanto à posse – se privada, se pública – mas nunca se abdica do papel de garante do Estado.

A eventual virtualidade da empresarialização, sob qualquer forma de titularidade, é a identificação de um conjunto bem definido de direitos de propriedade, aos quais pode corresponder uma gestão dentro de uma fronteira bem visível e um conjunto de objectivos, limitados, mas bem especificados, compatíveis com a capacidade aberta pela exploração desses direitos de propriedade.

Esses objectivos podem ser medidos e a gestão julgada pelo nível de concretização dos mesmos.

Noutro plano, é preciso não deixar de lado a discussão da presença de entidades privadas nesta área de prestação de serviços públicos.

**A figura de concessão, tal como se definiu anteriormente, parece bem mais segura na perspectiva de adequada manutenção do papel do «garante» do Estado do que qualquer privatização dos direitos de propriedade.** É que, volto a referir, quem é dono manda e se se transferem os direitos de propriedade para os privados, no máximo pode regular-se o seu comportamento, mas não impô-lo. Ao contrário, nas concessões, os contratos, quer em calendário, quer a nível de aprofundamento de exigências, se forem cautelosamente redigidos e com execução criteriosamente vigiada, como já propunha a Comissão para os pinhais de Leiria, garantem que os objectivos da comunidade são cumpridos.

**Mas os contratos de concessão vão mais longe: permitem a concorrência pelo mercado, referida por Aníbal Santos (*op.cit.*).**

Com efeito, a outorga de uma concessão é sempre realizada através de um concurso, ou seja, de um processo caracteristicamente concorrencial para escolha do concessionário, se não houver «captura» do júri do concurso.

Nesse processo, se adequadamente elaborado e correctamente avaliado segundo os princípios e os critérios devidamente explicitados no programa de concurso, estarão jogados os efeitos dos incentivos típicos de iniciativa privada, designadamente a procura da eficiência na concretização dos objectivos propostos pelo concurso.

É com este conjunto de perspectivas que me debruço, agora, sobre o enquadramento legal das empresas ligadas às autarquias e regiões, tal como está na Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto.

### 4.3.

---

## ÂMBITO E TIPO DAS EMPRESAS LIGADAS ÀS AUTARQUIAS

---

Uma das perplexidades que a Lei n.º 58/98 me deixa é uma inaceitável indefinição sobre a diferença entre as empresas especificadas segundo critérios de âmbito geográfico.

Diz o n.º 1 do artigo 1.º, exactamente relativo ao Âmbito, que «a presente lei regula as condições em que os mu-

nicipios, as associações de municípios e as regiões administrativas podem criar empresas dotadas de capitais próprios». E no n.º 2 do mesmo artigo explicita-se: «As entidades referidas no número anterior podem criar, nos

termos do presente diploma, empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, doravante denominadas empresas, para exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público cujo objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições».

Nada as distingue no que diz respeito aos seus fins que parecem rigorosamente iguais, sendo apenas a escolha determinada pelo nível geográfico que toma a decisão. Faria mais sentido, em meu entender, que não houvesse lugar a empresas municipais com um certo objecto quando este pudesse ser concretizado de forma mais eficiente e igualmente próximo dos cidadãos, a nível intermunicipal (e geral) ou a nível regional (e qual?).

Posto o problema desta maneira, as empresas poderão nascer por um, mais que provável, voluntarismo autárquico, sem coordenação e com claro desperdício de recursos públicos, uma forte potencialidade de um deficiente serviço aos cidadãos.

A situação é, agora, mais grave com o novo ordenamento territorial em construção, quer no que diz respeito ao reenquadramento das empresas existentes, quer quanto ao seu futuro, bem como daquelas que vierem a ser criadas.

O Estudo de Caso anexo dá apenas uma breve ideia de alguns problemas que se podem levantar, bem como as questões que, à partida, devem ser respondidas para que o âmbito escolhido seja o adequado.

## ESTUDO DE CASO



### As áreas metropolitanas e o queijo Gruyère

Considero, inequivocamente, que as decisões devem ser tomadas ao nível mais descentralizado possível, sendo este nível determinado pela comunidade que, directa ou indirectamente, por elas é afectada. É este o famoso (mas não tão decantado, porque nem sequer discutido com rigor) princípio da subsidiariedade.

Tentando uma abordagem metodologicamente consistente com esse princípio, centremo-nos em três pontos que me parecem os mais marcantes: 1.º Como definir quem são as pessoas e as suas organizações directa e indirectamente afectadas por uma decisão? 2.º São apenas as pessoas e as instituições que devem ser a motivação da decisão ou também o território que habitam? 3.º Qual a forma de expressão, verdadeiramente democrática, para se apurar o sentido dessa decisão?

Do ponto de vista metodológico, é óbvio que a 3.ª pergunta não pode ser respondida sem que as duas primeiras o sejam. Só que os mais pragmáticos poderão dizer, e com alguma razão, que, como neste momento globalizado, ainda por cima com uma expressão subsidiária em construção, chamada União Europeia, «tudo tem a ver com tudo», então, o melhor é procurar avançar com uma decisão, utilizando a lógica do poeta – «o caminho faz-se caminhando».

Vamos lá aceitar este voluntarismo e punhamo-nos a caminho, como o parecem ter feito as leis 10/2003 e 11/2003.

Aí se coloca como requisito de constituição de uma área metropolitana (tal como de uma comunidade intermunicipal) «um nexo de continuidade territorial», aliás perfeitamente compreensível.

Só que, olhando para a realidade do distrito de Leiria (e, pelos vistos nem é preciso sair «cá de casa») há «uns que são menos iguais que outros» e não se podem pôr ao caminho. É o caso da Nazaré que só pode ligar-se a quem Alcobaça decidir. Está logo ferida de morte uma das condições de subsidiariedade, ou antes, em boa verdade, à luz da tal lei que cria as Áreas Metropolitanas em que, alegadamente, se confere aos municípios a capacidade de se associarem a quem entenderem (desde que sejam vizinhos!) o município da Nazaré já não existe! Pelo menos, não tem todos os direitos que, à luz da nova lei, um município deve gozar.

Mas, façamos de conta que não vimos isto, e que se constrói uma Área Metropolitana com os requisitos expressos no diploma! O prazo de validade garantida é cinco anos, pois, ao fim desse tempo, todo e qualquer município pode decidir sair da Área Metropolitana. E, o que é mais interessante é que, desde que os restantes municípios, que decidem ficar juntos, cumpram ainda os requisitos relativos ao número de municípios e número de habitantes, a Área Metropolitana pode manter-se mesmo sem «nexo de continuidade territorial»!

Isto é, o primeiro requisito que figurava no diploma deixa de o ser ao fim de cinco anos ou mesmo menos, se houver transfugas!

E então ficamos com áreas metropolitanas com «buracos» qual afamado queijo gruyère. É um conceito interessante e vê-se perfeitamente que faz todo o sentido lançarmo-nos ao caminho com orientações tão seguras!

J. M. Amado da Silva, in *Jornal de Leiria*, 24.7.2003.

Ao contrário do que acontece com o âmbito, a tipologia relativa à propriedade dessas empresas vem claramente explicitada no referido diploma, em que se identificam três tipos de empresas:

- **públicas** – caso em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham a totalidade do capital;
- **de capitais públicos** – em que as entidades atrás referidas detenham participação de capital em associação com outras entidades públicas;
- **de capitais maioritariamente públicos** – quando existe uma associação com entidades privadas.

Contudo, quando se olha para a sua fundamentação há alguma razão específica para a opção por uma ou outra forma de propriedade?

É que cruzando esta tipologia de posse com as categorizações de âmbito temos nove (!) alternativas. Se a estas, por coerência com as realidades (ou ficções?) regionais em criação, acrescentarmos os novos espaços organizativos do território, ainda poderemos ter as **empresas de comunidades urbanas** e as **empresas metropolitanas**, o que aumentará, em muito, o leque de opções.

Onde estão as orientações para as opções a escolher fundamentadamente?



# CRIAÇÃO, GESTÃO E GOVERNAÇÃO DE EMPRESAS LIGADAS ÀS AUTARQUIAS

## O B J E C T I V O S

- Discutir as opções entre a melhoria dos serviços municipais e a criação de empresas para a realização desses serviços.
- Colocar o serviço do cidadão e a busca da eficiência na prestação desse serviço com qualidade no centro da discussão.
- Analisar o processo de criação de empresas com ligação às autarquias em Portugal.
- Estudar a tipologia dessas empresas com base no âmbito geográfico coberto e natureza dos direitos de propriedade.
- Evidenciar os desafios que se põem à governação deste tipo de empresas, tendo em atenção eventuais conflitos de interesse e o estatuto do pessoal.


## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

Após a publicação da Lei n.º 58/98 começaram a proliferar empresas com base nas autarquias. Essas empresas visam substituir alguns dos serviços municipais ou prestar novos serviços, alegadamente para melhorar a eficiência da sua prestação, atraindo também entidades privadas para parcerias que trazem, a um tempo, capitais que escasseiam no sector público e uma mentalidade mais dirigida para a procura de eficiência.

O facto é que, em muitos casos, essa criação de empresas em Portugal não está adequadamente fundamentada, tal como não estão as opções pelas tipologias, nem os direitos de propriedade que verdadeiramente estão em causa,

A experiência portuguesa revela um excessivo voluntarismo e uma não adequada separação entre as câmaras e as empresas, que podem pôr em causa a lógica da sua criação.

É nesse contexto que se estuda a criação, a gestão e a governação dessas empresas, com base na já referida lei e em Estudos de Casos, tanto quanto possível, diferenciados.

Esse estudo impõe, antes de tudo, um confronto claro com a manutenção de serviços municipalizados reorganizados e, no fim, a avaliação da lógica de entidades privadas, à luz dos interesses eventualmente conflituais e dos estatutos do pessoal dessas empresas, que são peça fundamental dos processos de governação das mesmas. 

## 5.1.

## O PROCESSO DE CRIAÇÃO DESTAS EMPRESAS EM PORTUGAL

A Lei n.º 58/98, como é patente no já citado n.º 2 do artigo 1.º, nada mais diz sobre a motivação para a criação deste tipo de empresas senão a condição de se destinarem à «exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público cujo objecto se contenha no âmbito das res-

pectivas atribuições».

Com este pano de fundo tão fluido, assume particular relevância o artigo 4.º relativo à **criação dessas empresas**.

Só que ele descreve apenas quem é competente para as criar, o que, tendo em atenção o espectro tão alargado e de interpretação tão livre, quanto o são as actividades que prosseguem fins de reconhecido interesse público, deixa grande discricionariedade a essa criação. O reconhecido voluntarismo autárquico e o espírito de cópia da «vizinhança», como já referiu Aníbal Santos, não encontra nesta lei qualquer travão, o que é preocupante.

**Basicamente, as propostas de criação ou de participação em empresas emergem sempre dos órgãos executivos (Câmara Municipal, Conse-**



**lho de Administração da Associação de Municípios ou Junta Regional) tendo de ser aprovados nas assembleias respectivas (Assembleia Municipal, Assembleia Intermunicipal e Assembleia Regional), com a particularidade de, no caso das empresas de âmbito intermunicipal, a apresentação à Assembleia Intermunicipal ter de ser precedida pelo parecer favorável das assembleias municipais dos municípios integrantes.**

**É certo que o artigo 4.º no seu n.º 3 refere que «as propostas de criação ou de participação em empresas serão sempre acompanhadas dos necessários estudos técnicos e económico-financeiros, bem como dos respectivos projectos de estatutos».**

Contudo, não há qualquer especificação sobre o objectivo dos estudos – viabilidade pura, viabilidade condicionada a subsídios ou exigência de fundamentação do interesse público.

Mas mais do que isso: esses estudos apresentam a alternativa, que já referimos no Capítulo 4, de essas actividades poderem ser bem desempenhadas por serviços municipais reorganizados?

E se a lógica empresarial prevalecer sobre a lógica do serviço tradicional, estudam-se alternativas de cooperação com outros municípios ou com outras regiões?

Com as actuais comunidades urbanas ou áreas metropolitanas como se tomará uma decisão sobre a criação dessas empresas?

Mas há um outro ponto de bem maior sensibilidade que todos os anteriores: se se delibera criar uma empresa (de um dos três tipos enunciados – e o estudo aponta também para essa vertente?) para executar determinado serviço, deu-se-lhe, de alguma maneira, um monopólio desse serviço, a menos que já existam outros ou se abra a possibilidade de outros o executarem simultânea ou sequencialmente. Mas outros, quais? Organizações não lucrativas, empresas privadas ou cooperativas? Então para que se criou a empresa?

Mas mais do que isso, há a eliminação do concurso pela concessão que acaba por não existir, a menos que essas empresas sejam criadas para responder a um concurso para uma concessão previamente definida. Mas quem a definiu? Não haverá conflito de interesses?

**Dir-se-á que não se criam empresas sem um controlo democrático das assembleias, o que é formalmente verdade, mas quando existem maiorias muito fortes, a tentação do voluntarismo ultrapassa facilmente a necessidade de estudos aprofundados e conclusivos para a tomada de decisão.**

É que, de facto, se se pretende a participação (ou melhor a co-participação ou parcerias privadas) a figura da concessão (ultrapassada que está a lógica da privatização pura e simples) é a mais equilibrada, até porque, como refere Aníbal Santos (2003) elas atribuem a responsabilidade pelo investimento aos operadores. E se uma razão vital para a participação privada é a

disponibilização de capitais que escasseiam no meio autárquico, a figura da concessão não pode senão sair reforçada.

É certo que estão previstas empresas maioritariamente de capitais públicos, onde, portanto, participam os privados. Mas qual a lógica da criação? E como se faz a negociação para a entrada dos privados se as decisões são assumidas ao nível das Assembleias? Exigir-se-á uma prévia negociação entre os executivos e os privados para elaborar uma proposta para apresentar à Assembleia? **Mas quais os critérios que nortearam a negociação? E, mais importante do que isso, quais os critérios para escolher os parceiros?**

O número de empresas municipais tem crescido enormemente na sequência da Lei n.º 58/98 e cobre uma grande variedade de actividades: ensino e formação profissional, gestão de equipamentos desportivos, gestão de parques municipais, fornecimentos de transporte e de estacionamento, serviços culturais e recreativos, recolha de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação de espaços em edifícios públicos e privados, manutenção de parques e jardins, promoção de habitação social, promoção de feiras, congressos e outras iniciativas de carácter socioeconómico e turístico, tratamento e rejeição de efluentes através de rede fixa, renovação de áreas urbanas, promoção de edições gráficas das Câmaras, exploração de publicidade, só para citar as mais comuns.

A simples enumeração destes serviços legitima de imediato a pergunta: não haverá alternativas a uma empresa municipal para a prestação destes serviços?

Muitas destas actividades não são daquelas que, no campo da diminuição da intervenção da provisão pública sem abdicar da garantia da sua disponibilização, aparecem sempre como exemplo tipificados de potencialidade da provisão privada?

Mais! Muitas delas não defrontam mesmo já a existência e, portanto, a competição de empresas privadas, como é o caso do ensino e da formação profissional ou de edições e publicidade para não falar de actividades turísticas? Que estudos estiveram, então, por detrás da justificação da sua criação?

**Noutro plano muitas entram em áreas que, habitualmente, têm concretizações a nível multimunicipal ou regional**, como é o caso do abastecimento de água ou do tratamento de resíduos sólidos urbanos. Que condições específicas existiram e como foram provadas para a decisão de avançar isoladamente?

Para além destes casos, outras há que dão nas vistas em sentidos opostos: umas porque têm um objecto de um alcance absolutamente inimaginável; outras porque, muito mais compreensivelmente, exploram características locais. Como exemplos da primeira situação, cito a **INFRAQUINTA – Empresa de Infra-estruturas da Quinta do Lago, E.M.**, cujo objecto principal é a «realização de quaisquer obras e trabalhos; prestação de quaisquer

outros serviços públicos que tenham sido delegados pela Câmara Municipal» ou a **INTRALOBO – Empresa de Infra-estruturas de Vale do Lobo, E.M.**, também de Loulé e exactamente com o mesmo objecto.

Quer dizer, a Câmara Municipal de Loulé, com total discricionariedade, faz *ex-ante* a repartição de mercados por duas empresas (mas qual é a diferença para os serviços municipalizados, em termos de primeira decisão?) afectadas a dois locais específicos. Não haveria ganhos de dimensão em haver apenas uma empresa? E porquê com essa extensão e discricionariedade de objecto? Era preciso serem empresas municipais? É esse objecto de indiscutível interesse público e, sendo-o, só pode ser respondido por duas empresas municipais?

Como exemplo do segundo tipo, temos a Empresa Municipal Celoricense, de Celorico da Beira, que tem como objecto o «funcionamento e gestão do Solar do Queijo da Serra, do Museu do Agricultor, do Museu do Lagar, do Centro Coordenador de Transporte, do Centro Cultural e da Piscina Municipal e de qualquer outro bem patrimonial que a Câmara Municipal delibere afectar à empresa».

Repare-se que aqui há uma actividade típica e bens sociais e culturais que justificarão uma intervenção autárquica, mas que não deixa de ser aproveitada pela Câmara Municipal para aí colocar outras quaisquer actividades que entenda? Aonde está a vigilância da Assembleia Municipal?

Esta pergunta leva-nos da lógica de criação à lógica de gestão dessas empresas.

## 5.2.

# PRINCÍPIOS DE GESTÃO DAS EMPRESAS LIGADAS ÀS AUTARQUIAS

Os princípios de gestão estão resumidos no artigo 29.º da Lei n.º 58/98 cujo conteúdo é o seguinte:

«A gestão deve articular-se com os objectivos prosseguidos pelas respectivas entidades participantes, visando a promoção do desenvolvimento local e regional e assegurando a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro».

Estes princípios parecem não se afastar muito da lógica de qualquer empresa privada, já que assentam na viabilidade económica e no equilíbrio financeiro, a menos que nessa viabilidade e nesse equilíbrio já se esteja a contar com comparticipações públicas definidas *ex-ante*.

Aliás, conforme refere o artigo 31.º, sempre que os accionistas públicos pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, de que constarão o montante dos subsídios e indemnizações compensatórias.

**Além disso, as empresas públicas municipais têm, do ponto de vista de empréstimos de médio e longo prazo, que atender aos limites de capacidade de endividamento dos municípios.** Isto parece significar que, do ponto de vista do orçamento autárquico de investimento, não haverá diferença significativa entre serviços municipalizados e empresas públicas municipais.

Daqui resultará, com toda a naturalidade, e como processo para fugir aos apertos orçamentais, um incentivo à criação de outros tipos de empresas municipais, em particular em parceria com privados.

O artigo 35.º impõe, ainda, que «a gestão das empresas está sujeita ao controlo financeiro do Tribunal de Contas, nos termos da Lei». (ver «Estudo de Caso»)

## ESTUDO DE CASO



### Adaptação do Relatório e Auditoria ao Exercício de 2000 ao CASFIG – Coordenação de Âmbito Social e Financeiro das Habitações Sociais de Guimarães, E.M.

Consciente das necessidades da sua população, a Câmara Municipal de Guimarães assumiu, desde há longos anos, a prossecução de actividades centradas em torno do problema habitacional.

Com efeito, antes da criação do CASFIG, a autarquia era proprietária de um parque habitacional constituído por 137 fogos, cuja gestão era assegurada por dois serviços existentes no seu quadro organizacional (serviço de património e serviço de habitação social).

A câmara verificou haver falta de capacidade de resposta para uma adequada gestão do problema e, perante a degradação dos fogos, estudou alternativas, a saber: gestão integral pela câmara e gestão através de uma empresa de índole totalmente privada, gestão através de uma cooperativa e gestão através de uma empresa pública.

Efectuada a análise de cada uma das alternativas, a autarquia entendeu que apenas o modelo de empresa pública municipal se coadunava com os objectivos visados pelo município, sendo que essa empresa pública municipal cairia sob a tutela do município.

Nas conclusões do Relatório de Auditoria, o Tribunal de Contas salientou, nomeadamente:

- Apesar de os Estatutos (que contêm algumas incorrecções que carecem de correcção) preverem a obrigatoriedade de a CASFIG entregar à autarquia uma percentagem das receitas provenientes da cobrança de rendas, em valor a fixar por esta, a verdade é que à data da conclusão da auditoria não tinha sido fixada essa percentagem.

- Os membros do Conselho de Administração do CASFIG não são remunerados, exercendo as suas funções na empresa a título gratuito.
- Em termos de organização, constatou-se que a entidade ainda não elaborou um Regulamento Interno que defina disposições relevantes relativas ao funcionamento da organização, à estrutura orgânica e funcional, o tipo de contratos a celebrar, disciplina, estrutura das carreiras profissionais, nível e estatuto remuneratório.
- Não estão a ser elaborados os planos plurianuais de investimentos e financeiros, bem como o orçamento anual de tesouraria, documentos essenciais à existência de um eficiente sistema de planeamento e controlo, tal como estipulado no artigo 30.º da Lei n.º 58/98.

O caso CASFIG revela a incipiência natural de empresas recém-criadas, bem como a não completa separação entre a empresa e a autarquia que a tutela.

Repare-se, aliás, que a empresa nasceu de uma alteração e fusão de serviços existentes por decisão da câmara, não sendo clara a razão por que a empresa pública municipal era a melhor opção.

### 5.3.

## O PROBLEMA DA GOVERNAÇÃO DESTE TIPO DE EMPRESAS

Para além dos problemas ligados à criação dessas empresas, está em causa, também, o seu modo de governação, porque este está directamente ligado à capacidade de concretização dos objectivos.

É claro que o esquema e o funcionamento da governação dependem da

tipologia da empresa e, muito particularmente, no caso de empresas ligadas às autarquias, das suas relações com a tutela autárquica.

A título prospectivo e com base na disponibilização de informação na Internet, escolhemos quatro casos de empresas.

A Desmor – Empresa Pública Municipal de Gestão Desportiva de Rio Maior, E.M., a SITEE – Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento de Évora, E.M., a ISERBATALHA – Gestão de Equipamentos Urbanos, Cultural e Inserção, E.M. e a Interminho – Sociedade Gestora de Parques Industriais, E.M. (Valença).

## E S T U D O   D E   C A S O



## A Desmor

A Desmor – Empresa Pública Municipal de Gestão Desportiva de Rio Maior, E.M., pessoa colectiva 504748114, com sede na Praça da República, 2040-320 Rio Maior, foi constituída nos termos da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, por escritura lavrada em 24-1-2000, publicada no *DR* n.º 70, III série de 23/3/2000.

O seu Capital Social foi integralmente realizado pela Câmara Municipal de Rio Maior e tem por objecto social:

- a) A gestão, manutenção e conservação de instalações e equipamentos desportivos, recreativos, de lazer e serviços existentes ou a existir, futuramente, no Concelho de Rio Maior;
- b) A promoção, gestão e controlo de eventos, projectos e programas de desenvolvimento desportivo;
- c) Complementarmente, poderá promover e/ou participar na elaboração de estudos e projectos de ordenamento da rede de instalações e equipamentos desportivos, recreativos, de lazer e serviços, bem como outras actividades relacionadas com o seu objecto social e não excluídas por lei.

As instalações cuja gestão lhe foi confiada, através de Contrato de Comodato, são:

- Centro de Estágios e Formação Desportiva de Rio Maior;
- Piscinas de 25 metros;
- Piscinas Olímpicas;
- Estádio Municipal;
- Campos de treino relvados – 1 natural e 1 sintético;
- Parque Desportivo;
- Pavilhão Polidesportivo;
- Pavilhão Gimnodesportivo.

Retirado de [www.cm-riomaior.pt/desmorintro.htm](http://www.cm-riomaior.pt/desmorintro.htm).

A Desmor tem o seu capital social integralmente realizado pela Câmara Municipal de Rio Maior, sendo claramente uma empresa pública municipal votada à promoção e gestão de equipamento e acontecimentos desportivos e de lazer, enquanto a SITEE já é uma empresa de capitais maioritariamente públicos, uma vez que tem a forte participação (44%) de uma empresa privada de transportes com forte expressão na região, o que faz sentido dado que o objecto incorpora a exploração de transportes públicos urbanos.

## ESTUDO DE CASO



### A SITEE

A SITEE – Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento de Évora, E.M. é uma empresa municipal – EM – de capitais maioritariamente públicos.

A SITEE – EM goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que abrange todos os direitos e obrigações necessários à prossecução do seu objecto.

A SITEE tem a sua sede em Évora, na Estação Central de Camionagem de Évora, na Avenida Túlio Espanca.

A SITEE tem por objecto a exploração dos transportes públicos urbanos rodoviários de Évora e a instalação e gestão do Sistema de Estacionamento Público Urbano de duração limitada.

A SITEE poderá exercer complementarmente o transporte de mercadorias e a realização de estudos e projectos relacionados com o seu objecto, no concelho de Évora.

O capital social é de 249 500 • distribuído da seguinte forma:

51% Câmara Municipal de Évora – CME;

44% Belos Transportes, S.A.;

5% EMPARQUE – Empreendimentos e Exploração de Parqueamentos, S.A.

Órgãos da Sociedade:

São órgãos da sociedade, o Conselho Geral, a Assembleia Geral, o Conselho de Administração e o Fiscal Único.

Do Conselho Geral:

O Conselho Geral é constituído por:

4 representantes do Município de Évora a designar pela Assembleia Municipal;

2 representantes dos Belos Transportes, S.A.;

1 representante da EMPARQUE – Empreendimentos e Exploração de Parqueamentos, S.A.;

1 representante da P.S.P.;

1 representante da Antrop;

1 utente – quando organizados em Associações.

A Mesa da Assembleia Geral será composta por um Presidente e um Secretário.

Do Conselho de Administração:

A condução dos negócios sociais, com a latitude prevista na lei e nos presentes estatutos, é confiada a um Conselho de Administração, o qual será composto por um Presidente e dois Vogais.

Do Fiscal Único:

A Fiscalização da sociedade será exercida por um Fiscal Único, designado pela Assembleia Geral, que terá as competências, os poderes e deveres definidos na lei.

A Iserbatalha é uma empresa pública municipal, resultante de uma deliberação da Assembleia Municipal, com larga capacidade de intervenção em áreas de lazer, cultura e educação, manutenção, higiene urbana e limpeza de edifícios públicos e zonas envolventes.

## ESTUDO DE CASO



### Empresa Municipal ISERBATALHA, E.M.

A Câmara Municipal da Batalha criou a Iserbatalha, Gestão de Equipamentos Urbanos, Cultural e Inserção, E.M., uma empresa dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A Iserbatalha foi criada por escritura de 30 de Dezembro de 1999, nos termos das deliberações tomadas pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal da Batalha, nas suas reuniões realizadas respectivamente, a 9 e 10 de Dezembro de 1999.

Tem como objecto principal, a manutenção de parques e jardins, o apoio à dinâmica sócio-recreativa e cultural das autarquias e colectividades, através da prestação de serviços de concepção e montagem de estruturas e infra-estruturas de apoio a festividades e eventos culturais, a reparação e a manutenção das infra-estruturas das escolas e dos jardins de infância da rede de ensino pública, privada e cooperativa, a higiene urbana e a limpeza de edifícios públicos e zonas envolventes, bem como a prestação de serviços de caiadura de fachadas de habitações particulares.

São órgãos da Iserbatalha, E.M., o Conselho de Administração e o Fiscal Único. Os membros do Conselho de Administração e de Fiscalização tomam posse perante o Presidente da Câmara Municipal da Batalha.

A administração da empresa é exercida pelo Conselho de Administração, constituído por um Presidente e dois Vogais, nomeados e exonerados pela Câmara Municipal da Batalha, sob proposta do respectivo Presidente. O mandato dos membros do Conselho de Administração será coincidente com o dos titulares dos órgãos autárquicos em função aquando da nomeação. A fiscalização da empresa é exercida por revisor ou por sociedade de revisores oficiais de contas, que procederá à revisão legal.

A Câmara Municipal da Batalha exerce poderes de superintendência sobre a empresa. Alguns actos carecem de autorização da mesma (contratação de empréstimos e aquisição, transmissão e constituição de direitos relativos a bens imóveis; a outorga de contratos, que seja necessário aval ou garantia da Câmara; a aquisição e venda de bens imóveis, quando as verbas não estejam previstas nos orçamentos; a aquisição de bens e serviços de valor superior a 24 940 €; acordos de saneamento económico e financeiro, contratos-programa e contratos de gestão e a designação do administrador. A câmara pode ainda avaliar ou garantir obrigações contraídas pela empresa.

O capital estatutário é de 49 880 € e é detido, na totalidade, pelo município, através da Câmara Municipal.

Retirado de [www.cm-batalha.pt/?pagina=municipio&area=em](http://www.cm-batalha.pt/?pagina=municipio&area=em).

O que é curioso é a expressão clara de que a Câmara Municipal da Batalha exerce poderes de superintendência sobre a empresa. Alguns actos care-



cem mesmo de autorização da mesma, designadamente a aquisição de bens e serviços de valor superior a cerca de 25 000 euros. É certo que estes cuidados são justificáveis pelo facto de, como já evidenciei, as dívidas destas empresas serem incluídas na capacidade de endividamento da autarquia, mas reflectem bem até que ponto é fluida a fronteira entre a autarquia e a empresa, trazendo-nos à memória o potencial equívoco de uma efectiva distinção entre este tipo de empresas e um serviço municipal bem organizado.

Por último, a Interminho assume contornos diferentes e muito interessantes.

## ESTUDO DE CASO



### InterMinho – Empresa Municipal

O Parque Empresarial de Valença insere-se no Vale do Minho, que é uma região caracterizada pela sua variedade paisagística, qualidade ambiental e recursos naturais com baixíssimos índices de agressão, que está servida por uma alargada oferta de serviços de turismo de qualidade, que é sabido ser uma forma privilegiada por empresários para receber os seus clientes, fornecedores e colaboradores.

Esta região beneficia de uma cultura ímpar que se manifesta nas suas várias vertentes patrimoniais (arquitectura, arqueologia, gastronomia, etnografia, natureza) e em condições sociais favoráveis, contando ainda com recursos humanos jovens e competitivos, oriundos da Escola Superior de Ciência Empresariais de Valença e também de algumas importantes Universidades, bem como de vários centros de formação e escolas profissionais direccionados para diferentes actividades.

A intenção de localizar o parque em Valença corresponde a uma estratégia de solidariedade intermunicipal, a qual não dispensa a referência aos restantes projectos de âmbito municipal de oferta de terreno infra-estruturado para localização empresarial no Vale do Minho.

O parque possuirá estruturas funcionais e organizacionais vocacionadas para ter uma participação activa na gestão e organização do respectivo solo industrial, como igualmente dos pólos industriais dos restantes concelhos, coordenando o acolhimento empresarial e prestando serviços de várias ordens, designadamente do sistema de informação empresarial a implantar no parque e dos serviços de formação e de gestão de reservas de mão-de-obra.

É nesta componente de serviços que o Parque Empresarial de Valença deve constituir uma oportunidade de promoção e desenvolvimento de todas as actividades económicas do Vale do Minho.

No seguimento de uma parceria estratégica estabelecida pela Vale do Minho – Associação de Municípios com a AEP – Associação Empresarial de Portugal, visando a implementação de uma política de fomento e desenvolvimento industrial, a Câmara Municipal de Valença, a VM-AM e a AEP (através da sua participada Parque-Invest – Sociedade Promotora de Parques Industriais, S.A.) constituíram a InterMinho – Sociedade Gestora de Parques Empresariais, Empresa Municipal, com a missão de dinamizar, promover e gerir o Parque Empresarial de Valença.

Foi assim dado início a um inovador processo de parceria entre instituições públicas e privadas, na criação e dinamização de áreas empresariais.

É que ela resulta de uma parceria estratégica estabelecida entre a Associação de Municípios que incorpora o município de Valença e a AEP – Associação Empresarial de Portugal e a Câmara Municipal de Valença, numa assumida lógica de parceria, integrado numa perspectiva regional mais alargada. Aliás, é explícito na apresentação da empresa que «a intenção de localizar o parque em Valença corresponde a uma estratégia de solidariedade intermunicipal», o que constitui uma resposta francamente positiva, pelo menos à partida, às condições de uma adequada fundamentação para a criação de uma empresa que enunciei atrás.

De qualquer modo persistirão problemas de governação, pois também se está em presença de uma empresa com capitais maioritariamente públicos, embora a componente privada não seja uma empresa mas uma associação empresarial.

Relativamente a este ponto, a Lei n.º 58/98 estabelece os órgãos de gestão e a respectiva responsabilização. Na definição dos órgãos de gestão distinguem-se as públicas das outras duas (de capitais públicos, de capitais maioritariamente públicos), em particular porque nas últimas existe Assembleia Geral, enquanto nas primeiras existe um Conselho Geral, sem a mesma legitimidade de posse. Aliás, este só dá pareceres, enquanto a Assembleia Geral delibera sobre várias questões da governação, incluindo remunerações.

Por outro lado, na empresa pública discrimina-se o papel do Presidente do Conselho de Administração que é nomeado pelas entidades possuidoras do total do capital, o que nas outras é responsabilidade da Assembleia Geral. No fundo, nada de flagrantemente diferente das empresas privadas com distribuição de capital do mesmo tipo.

Há, contudo, um aspecto crucial que não pode ser desligado da lógica da governação – o Estatuto do Pessoal.

Segundo o artigo 37.º da Lei n.º 58/98, o estatuto do pessoal baseia-se no regime de contrato individual de trabalho.

Há um ponto, no entanto, que tem sido alvo de grande controvérsia: o ligado à presença de autarcas nas empresas municipais. O n.º 3 desse artigo diz especificamente:

«Os funcionários da administração central, regional e local e de outras entidades podem exercer funções nas empresas em regime de comissão de serviço, requisição ou destacamento, por períodos mínimos anuais, sucessivamente renováveis.»

No que toca a remunerações – o ponto mais sensível e que, tantas vezes, com ou sem razão, é citado como a principal motivação para a criação deste tipo de empresas – o n.º 5 do mesmo artigo estabelece: «O pessoal previsto no n.º 3, em regime de comissão de serviço ou requisição, pode optar pelas

remunerações do lugar de origem ou pelas correspondentes às funções que desempenha nas empresas, a suportar por estas».

E o ponto 6 contempla a situação da transformação de serviços em empresas:

«O pessoal do quadro dos serviços municipalizados que venham a ser objecto de transformação em empresas, nos termos da presente lei, pode optar entre a integração no quadro da empresa ou no quadro do município respectivo, nos termos estabelecidos no protocolo a celebrar entre o município e a empresa, não podendo ocorrer, em qualquer caso, perda de remuneração ou de qualquer outra regalia».

Em particular, essas regalias incorporam a contagem do tempo de serviço no lugar de origem e o direito a regressar a este, uma vez que o n.º 7 refere que essas requisições, comissões de serviço ou destacamentos não determinam abertura de vagas no quadro de origem.

Fica assim evidente que há uma grande motivação para a criação deste tipo de empresas, não sendo clara a posição dos autarcas e a possibilidade de acumulação, com vencimento, entre a autarquia e estas empresas.

Se os autarcas não são considerados funcionários, a lei é, então, omissa nesse ponto, abrindo a porta a grandes discricionariedades. Se forem considerados funcionários têm de optar, por um ou outro lugar.

Mas os problemas ligados às remunerações criam outros problemas no campo da governação, designadamente quando há presença de privados ou até de outras empresas de capitais públicos, isto é, com estatutos remuneratórios diferentes (ver «Estudo de Caso»).

## ESTUDO DE CASO



### Tribunal de Contas e Valorlis não se entendem sobre ordenados

Os administradores da Valorlis recebem salários acima da lei, segundo refere o relatório do Tribunal de Contas...

A Valorlis, criada em 1996, tem como accionista a Empresa Geral de Fomento (Grupo Águas de Portugal) que detém a maioria do capital social (51%), seguida do Município de Leiria, com 19,04%. Os restantes municípios, Marinha Grande, Batalha, Porto de Mós, Pombal e Ourém representam, em conjunto, uma percentagem de 29,96%.

A auditoria refere que as remunerações dos membros dos órgãos sociais da empresa foram fixados em Assembleia Geral que não indicou, no entanto, «a base legal a partir da qual foram fixadas».

Cláudio Jesus, um dos administradores indicado pela EGF, diz que este relatório é uma interpretação jurídica do grupo a que pertence. Uma controvérsia que não atinge apenas a Valorlis, mas todas as empresas públicas sempre que são auditadas.

Quanto ao seu caso, Cláudio de Jesus diz que não pode alterar as regras do jogo, lamentando no entanto que o seu vencimento seja superior ao dos Presidentes de Câmara.

«Já me manifestei contra e continuo a considerar injusto, mas não posso fazer nada», refere, adiantando que o Grupo Águas de Portugal tem uma tabela de remunerações que é seguida há muitos anos.

In *Jornal de Leiria*, 20.11.2003.

Esta situação só revela que a presença de privados levanta problemas que vão para além da mera e difícil compatibilização de objectivos. E isso tem que ser definitivamente estudado, antes de avançar mais por empresas e parcerias deste tipo. Sem isso alimentam-se equívocos. Ou será essa situação que, exactamente, se pretende criar e manter?

**Bibliografia**

- Barata, Óscar Soares, «Gestão Previsional de Recursos Humanos», *Estudos Políticos e Sociais*, Lisboa, vol. 9, (1-4) 1981, pp. 179-227.
- Amado da Silva, J., *Economia Industrial e Excesso de Capacidade*, Lisboa, INP; 1991.
- Amado da Silva, J., «Regular para quem?», in *Tradição do Futuro*, n.º 13, 1.º Semestre 2004.
- Collins, T. and J. Wingard, ed., *Communities and Capital*, Athens, Georgia, University of Georgia Press, 2000.
- Folvary, Fred, *Public Goods and Private Communities*, Hants, Edward Elgar Pub, 1994.
- Jacquemin, A., *Economia Industrial Europeia*, Lisboa, Edições 70, 1984.
- Mankiw, N. Gregory, *Principles of Economics*, Fort Worth, The Dryden Press, 1998.
- OCDE, *Devolution and Globalisation – Implications for local decision-makers*, Paris, OCDE, 2001.
- Pelkmans, J., *Market Integration in the European Community*, The Hague, Martinus Nijhoff Pub, 1984.
- Scherer, F., *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Chicago, Rand McNally, 1980.
- Shelton, J., «Allocative Efficiency versus x-Efficiency: Comment», in *American Economic Review*, Dec, 1252-1258.
- Santos, Aníbal, «O alcance da noção de Serviço Público», in *Anuário da Economia Portuguesa*, 1997.
- Santos, Aníbal, «Os monopólios regionais 'naturais'», in *Expresso*, 15.8.2003.
- Santos, Aníbal, «A 'decantação' da nossa indústria da água», in *Expresso*, 30.8.2003.
- Taulet, Amparo, *Marketing y orientación al mercado de la administracion pública local*, Valência, ed. Institución Alfors El Magnámiu, 1999.



# Í N D I C E

INTRODUÇÃO ..... 5

## **CAPÍTULO 1**

**AS AUTARQUIAS E O SEU PAPEL  
NA SOLUÇÃO DAS FALHAS  
OU AUSÊNCIAS DE MERCADO** ..... 7

1.1. AS FALHAS DE MERCADO COMO  
BASE DE DISCUSSÃO DO SERVIÇO  
PÚBLICO ..... 8

1.2. A CONFUSÃO ENTRE  
PRIVATIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO  
DO MERCADO ..... 10

1.3. AS SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA  
ULTRAPASSAR AS FALHAS DE  
MERCADO ..... 11

1.4. AS EMPRESAS DE NATUREZA  
PÚBLICA E A SUA DIFERENCIAÇÃO  
FACE ÀS OUTRAS ..... 12

1.5. AS DIVERSAS FALHAS OU AUSÊNCIAS  
DE MERCADO E O PAPEL  
ESSENCIAL DA NATUREZA  
DOS BENS E SERVIÇOS ..... 15

1.5.1. A CONCENTRAÇÃO  
NO MERCADO ..... 16

1.5.2. EFEITOS EXTERNOS  
(EXTERNALIDADES) ..... 16

1.5.3. O PROBLEMA DA ASSIMETRIA  
DA INFORMAÇÃO ..... 20

1.6. A INFLUÊNCIA DA NATUREZA  
DOS BENS E DOS SERVIÇOS  
NA DEFINIÇÃO DO MELHOR NÍVEL  
DE DESCENTRALIZAÇÃO  
DE ACTIVIDADES ..... 22

## **CAPÍTULO 2**

**A NATUREZA DOS BENS E A  
EMPRESARIALIZAÇÃO DAS  
ACTIVIDADES MUNICIPAIS** ..... 23

2.1. SÓ BENS PÚBLICOS E PRIVADOS? ..... 24

2.2. BENS COMUNS (COLECTIVOS)  
E MONOPÓLIOS NATURAIS ..... 27

2.3. A «TRAGÉDIA DOS COMUNS» ..... 29

2.4. A NATUREZA DOS BENS  
TERRITORIAIS E A SUA  
GOVERNAÇÃO ..... 31

## **CAPÍTULO 3**

**EMPRESARIALIZAÇÃO  
E CONCESSÕES** ..... 39

3.1. O PROBLEMA CENTRAL  
DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE ..... 40

3.2. HÁ MAIS DE CEM ANOS  
O PROBLEMA ERA  
RECONHECIDO ..... 46

3.3. O SERVIÇO PÚBLICO,  
AS EMPRESAS PÚBLICAS  
E AS PRIVATIZAÇÕES ..... 55

3.4. O ABASTECIMENTO DE ÁGUA  
ÀS POPULAÇÕES ..... 59

## **CAPÍTULO 4**

**A NATUREZA DAS EMPRESAS  
MUNICIPAIS** ..... 67

4.1. ACTIVIDADES MUNICIPAIS  
E DESCENTRALIZAÇÃO ..... 68

4.2. PORQUE NÃO UMA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA LOCAL ORIENTADA PARA  
O CIDADÃO? ..... 71

4.3. ÂMBITO E TIPO DAS EMPRESAS  
LIGADAS ÀS AUTARQUIAS ..... 75

## **CAPÍTULO 5**

**CRIAÇÃO, GESTÃO E GOVERNAÇÃO  
DE EMPRESAS LIGADAS  
ÀS AUTARQUIAS** ..... 79

5.1. O PROCESSO DE CRIAÇÃO DESTAS  
EMPRESAS EM PORTUGAL ..... 80

5.2. PRINCÍPIOS DE GESTÃO  
DAS EMPRESAS LIGADAS  
ÀS AUTARQUIAS ..... 83

5.3. O PROBLEMA DA GOVERNAÇÃO  
DESTE TIPO DE EMPRESAS ..... 85

**Referências** ..... 93

