



LISBON  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**MESTRADO**  
**ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE EMPRESAS PÚBLICAS:  
APLICAÇÃO A UMA EMPRESA DO SECTOR DE  
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS URBANOS DE  
PASSAGEIROS**

**POR: CARLOS LOPES PEREIRA**

**OUTUBRO - 2017**

# **MESTRADO**

## **ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **AValiação de DESEMPENHO DE EMPRESAS PÚBLICAS: APLICAÇÃO A UMA EMPRESA DO SECTOR DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS URBANOS DE PASSAGEIROS**

**POR: CARLOS LOPES PEREIRA**

Dissertação apresentada no âmbito do Mestrado em Economia e Políticas Públicas do Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade de Lisboa, como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestre

#### **ORIENTAÇÃO:**

**PROFESSOR DOUTOR PEDRO VERGA MATOS**

**PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO SAMAGAIO**

**OUTUBRO - 2017**

*“TO CREATE A PUBLIC SECTOR AND THEN TO ASK IT  
TO DO WHAT THE PRIVATE SECTOR WOULD HAVE  
DONE IS LIKE GOING TO A CINEMA TO TRY TO SLEEP  
RATHER THAN TO SEE THE MOVIE.”*

AMARTYA SEN, IN “PROFIT MAXIMIZATION AND THE  
PUBLIC SECTOR, 1975”, CITADO POR RAMAMURTI, 1987)

## RESUMO

A literatura sobre a avaliação de desempenho das empresas públicas (EP) tem estado muito focada na comparação com as empresas privadas, o que não é adequado, quer pelas diferenças que encontramos em termos de governo societário, quer porque os objetivos que as EP prosseguem são, quase sempre, desenvolvidos num contexto de políticas públicas, envolvendo, por exemplo, problemas de externalidades e custos de transação elevados.

O objetivo desta dissertação de mestrado é o de analisar as singularidades de governação das EP, e propor um modelo de avaliação e monitorização do desempenho consentâneo com essa realidade, como forma de promover a sua melhoria, beneficiando da complementaridade de indicadores de desempenho não-financeiros com financeiros.

Este modelo requer uma abordagem holística nas várias fases do ciclo de planeamento estratégico de uma EP, para que sejam asseguradas as condições essenciais ao bom funcionamento do sistema de avaliação, nomeadamente: uma governação estável e efetiva; uma sistemática interação entre a entidade pública que exerce a função acionista e os gestores públicos; a clarificação do que pretende o acionista da empresa em termos de produção de valor para a sociedade (*public value*); a definição e contratualização de objetivos claros e mensuráveis; a preparação e implementação de um plano de ação; e a definição do reporte de informação necessário para efeitos de monitorização, escrutínio e transparência.

Para ilustrar a operacionalização do modelo, tomamos o caso da empresa CARRIS, que presta serviço de transportes públicos coletivos rodoviários urbanos de passageiros na área de Lisboa. Procuramos saber o que representa “*public value*” para o seu acionista, e exemplificamos objetivos suscetíveis de contribuir para a sua maximização, complementando metas de indicadores não-financeiros com indicadores financeiros.

**Palavras-Chave:** Empresa Pública, Avaliação de Desempenho, “*Public Value*”.

## ABSTRACT

The literature on the performance evaluation of State-owned Enterprises (SOE) has been focused on the comparison with private companies' performance, which is not adequate, either because of differences in terms of corporate governance, or because the objectives that SOE pursue are, which are mostly developed in the context of economic and social public policies, involving, for example, problems of externalities and high transaction costs.

Thus, this dissertation aims to analyze the singularities of governance of SOE, and propose a model of performance evaluation and monitoring, in order to promote its improvement, taking the benefits of the complementarities of non-financial performance indicators with financial indicators.

Such model requires a holistic approach in all phases of the strategic planning cycle of a SOE, in order to ensure all of conditions for the proper functioning of the evaluation system, namely: an effective and stable governance; a close interaction between the public entity who is charge of the shareholder function and the public managers; the clarification of what the company's shareholder intends in terms of production of public value; the definition and contracting clear and measurable objectives; the preparation and implementation of the action plan; and the definition of reporting requirements for monitoring, scrutiny and transparency purposes.

To illustrate the operation of the model, we present a practical example of application to the company CARRIS, which provides urban public collectives passenger transport services in the area of Lisbon. We tried to find out what is “public value” to its

shareholder, and exemplify objectives that can contribute to maximize it, complementing non-financial indicator targets with financial indicators.

**Key words:** State Owned Enterprise, Performance Evaluation, Public Value.

## AGRADECIMENTOS

Aos orientadores da minha dissertação, Professores Pedro Verga Matos e António Samagaio, pelo privilégio de ter podido contar com a sua atenção crítica e disponibilidade demonstrada ao longo de todo o processo de desenvolvimento da dissertação.

Aos Professores da 9.<sup>a</sup> edição do curso de Mestrado em Economia e Políticas Públicas, de 2015/2016, que pela sua dedicação, simpatia e competência proporcionaram-me uma experiência académica muito enriquecedora e útil.

Ao Professor Carlos Farinha Rodrigues pela constante disponibilidade ao longo de todo o curso e pelo apoio na escolha do tema da dissertação.

A todos aqueles que se dispuseram a trocar impressões sobre diversos aspetos que se revelaram úteis para o desenvolvimento deste trabalho, permitindo-me destacar o Dr. Luís Barroso, antigo administrador da CARRIS.

À São, Joana e Margarida, que me dão força e estão sempre aqui ao meu lado.

Aos amigos que me acompanharam e inspiraram ao longo deste caminho.

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AML - Área Metropolitana de Lisboa

AR – Assembleia da República

CA – Conselho ou Conselhos de Administração

CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CE – Comissão Europeia

CPr – Carteira Principal de Participações do Estado

DGTF – Direção-Geral do Tesouro e Finanças

DGAL – Direção-geral da Administração Local

DL – Decreto-Lei

EBIDTA – Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization

EP – Empresa Pública ou Empresas Públicas

EPE – Entidade Pública Empresarial

ENMC – Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, EPE

IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE

INE – Instituto Nacional de Estatística

ML – Metropolitano de Lisboa, EPE

OCDE / OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico /  
Organisation for Economic Co-operation and Development

OTLIS - Operadores de Transportes da Região de Lisboa, ACE

PIB – Produto Interno Bruto

PORDATA - Base de Dados de Portugal Contemporâneo, organizada e desenvolvida pela  
Fundação Francisco Manuel dos Santos

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RJSPE – Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado

RO – Resultado Operacional

SEC 2010 – Système Européen des Comptes Nationaux et Régionaux/ Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, também designado por ESA 2010 - European System of National and Regional Accounts

SEE – Sector Empresarial do Estado

SEL – Sector Empresarial Local

SPE – Sector Público Empresarial

SIEG – Serviços de Interesse Económico Geral

SOE – State-Owned Enterprise ou State-Owned Enterprises

WG - Working Group on Privatization and Corporate Governance of State Owned Assets

UTAM - Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial

UE – União Europeia

UTP – Union des Transports Publics et Ferroviaires

VAB – Valor Acrescentado Bruto.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>2. CARATERIZAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS</b>	<b>3</b>
<i>2.1. RELEVÂNCIA ECONÓMICA DAS EP</i>	<b>3</b>
<i>2.2. SERVIÇOS PÚBLICOS: GESTÃO PÚBLICA OU PRIVADA</i>	<b>4</b>
<i>2.3. O SPE EM PORTUGAL</i>	<b>5</b>
<i>2.4. A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS EP EM PORTUGAL</i>	<b>8</b>
<b>3. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS EP</b>	<b>11</b>
<i>3.1. REVISÃO DE LITERATURA</i>	<b>11</b>
<i>3.2. FATORES QUE PODEM AFETAR O DESEMPENHO DAS EP</i>	<b>15</b>
<i>3.3. UM MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS EP</i>	<b>17</b>
<b>4. APLICAÇÃO DO MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO - CARRIS</b>	<b>20</b>
<i>4.1. CARATERIZAÇÃO DA EMPRESA</i>	<b>20</b>
<i>4.2. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA CARRIS</i>	<b>23</b>
<b>5. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA</b>	<b>35</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>38</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO 1- DIMENSÃO DO SPE NOS PAÍSES DA OCDE</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO 2 – CARTEIRA DE PARTICIPAÇÕES DO ESTADO</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO 3 – EVOLUÇÃO DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS NA REDE DE TRANSPORTES PÚBLICOS NA ZONA DE LISBOA</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO 4 – PASSAGEIROS TRANSPORTADOS EM CARRO PRÓPRIO (EM % DO TOTAL DE PASSAGEIROS X KM EM CADA PAÍS)</b>	<b>50</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

TABELA I – ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS EP	13
TABELA II - ÓRGÃOS DE GESTÃO DA CARRIS (2012 A 2017)	23
TABELA III - ENUNCIADOS DE MISSÃO DE EMPRESAS DE TRANSPORTES PÚBLICOS DE PASSAGEIROS	28
TABELA IV - PRIMEIRO EXEMPLO DE FORMULAÇÃO DE OBJETIVOS	32
TABELA V – SEGUNDO EXEMPLO DE FORMULAÇÃO DE OBJETIVOS	33

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - PARTICIPAÇÕES DO ESTADO: DISTRIBUIÇÃO POR SETORES DE ATIVIDADE	6
FIGURA 2 – VAB E ESFORÇO FINANCEIRO LÍQUIDO DAS EMPRESAS DO SEE (*)	7
FIGURA 3 - RESULTADOS ECONÓMICOS (2009 A 2015)	22
FIGURA 4 - INDICADORES DE OFERTA E PROCURA DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DA CARRIS	22
FIGURA 5 – CICLO DE GESTÃO ESTRATÉGICA	25
FIGURA 6 - DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL	26

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de empresa pública (EP) envolve, tipicamente, uma entidade empresarial, constituída sob a forma comercial ou mediante legislação específica, em que o Estado e/ou outros institutos públicos detêm uma posição dominante, designadamente sobre a eleição ou nomeação de gestores e sobre outras decisões estratégicas. Tem sido geralmente aceite que o objetivo das empresas privadas é a maximização do lucro e o valor para os acionistas, enquanto nas EP, o objetivo centra-se, essencialmente, na criação de *public value* (Moore, 1994), ou seja, na maximização de valor para a sociedade (OCDE, 2015).

Além da dificuldade inerente à definição de objetivos claros e mensuráveis em termos de valor para a sociedade (OCDE, 2007), as EP confrontam-se, frequentemente, com problemas de externalidades<sup>1</sup> e de redistribuição de rendimentos, que as empresas privadas não têm (Olson, 1973), o que torna esta tarefa complexa e simultaneamente desafiante (OCDE, 2007).

O debate sobre o desempenho das EP não é consensual na literatura, estando mais focado na dicotomia da propriedade pública versus propriedade privada do que na otimização do seu desempenho. Porém, há algum consenso quanto a aspetos que afetam de maneira diferente o desempenho das EP face ao das empresas privadas, nomeadamente a forma como é exercido o governo societário (Shirley & Walsh, 2000), e a natureza das atividades que desenvolvem, que frequentemente obedecem a regras não consentâneas com os normais mecanismos de preços do mercado (Megginson & Netter, 2001; Ramamurti, 1987), não podendo o seu desempenho ser comparado, nesses casos, com base no lucro (Bance & Obermann, 2015; Mühlenkamp, 2013).

---

<sup>1</sup> Externalidade é o custo ou benefício marginal social provocado pela atividade de um agente sobre os outros, não incorporado no preço (Pereira et al, 2016).

Desta realidade emergem desafios importantes em termos de avaliação de desempenho das EP: (i) como fixar metas de desempenho adequadas, que possibilitem a posterior avaliação e como evitar as assimetrias de informação entre o acionista e os gestores (teoria da agência), bem como o problema do risco moral (Matos & Cardadeiro, 2005; Pereira, 2008; Shirley & Walsh, 2000; Simpson, 2013); (ii) como incentivar os gestores públicos a alcançar os resultados pretendidos (Cavalluzzo & Ittner, 2004; OCDE, 2015; Shirley & Walsh, 2000); e, iii) como conseguir o alinhamento dos interesses e do comportamento dos gestores com as prioridades da organização (Verbeeten & Boons, 2009).

No estudo que realizamos abordamos as condições de governação necessárias para a implementação de um sistema de avaliação de desempenho e procuramos definir, no contexto do ciclo de planeamento estratégico de uma EP, os mecanismos de avaliação que melhor podem promover o bom desempenho, procurando demonstrar a sua aplicação prática à Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CARRIS), uma EP portuguesa do setor dos transportes públicos urbanos rodoviários de passageiros. Procuramos também identificar objetivos não-financeiros que se coadunem com a noção de “*public value*” perscrutável nas declarações dos acionistas públicos, bem como os objetivos financeiros passíveis de ser induzidos pelos não-financeiros.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. Depois da introdução ao tema, o segundo capítulo é dedicado à caracterização do universo de EP no conjunto dos países da OCDE e ao debate público *versus* privado, particularizando-se depois a situação em Portugal, bem como a sua relevância para as finanças públicas. No terceiro capítulo fazemos uma revisão da literatura relevante para o tema e identificamos os fundamentos para a formulação de um modelo de avaliação de desempenho. O quarto capítulo é

destinado à aplicação do modelo proposto à CARRIS e, finalmente, no quinto capítulo, realçamos os aspetos mais relevantes do estudo, as principais conclusões e pistas para investigação futura.

## **2. CARATERIZAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS**

### ***2.1.Relevância económica das EP***

O universo das EP inclui empresas constituídas sob a forma comercial semelhantes às privadas, e empresas com capital estatutariamente público. Em alguns casos, as EP têm parte do capital disperso em bolsa (e.g. VERBUND, 51% estatal, Áustria), ou resultaram em EP multinacionais, sobretudo no setor energético, telecomunicações, recursos naturais e transportes (Cuervo-Cazurra et al, 2014). A diversidade também é notória em termos de dimensão, quer quanto ao volume de emprego, quer quanto ao valor que o setor representa em cada país. Por exemplo a ENMC (Portugal) tem apenas 26 trabalhadores (ENMC, 2015), enquanto o Royal Bank of Scotland (RU) tem 160.900 trabalhadores (Christiansen, 2011). No Anexo 1 apresentamos um resumo da dimensão do Sector Público Empresarial (SPE) nos países da OCDE, incluindo 31 países membros e mais 3 candidatos, totalizando 2.111 empresas (OCDE, 2012). Três sectores concentram mais de 60% do valor total: energia e gás (24%), serviços financeiros (24%) e transportes (14%), tendo por base o valor contabilístico, ou de mercado se cotada.

A dimensão do SPE, sobretudo nos países ocidentais, tem variado significativamente ao longo dos tempos, em função de nacionalizações e privatizações: as primeiras realizadas em períodos de crise do capitalismo e de reconstrução dos países em guerra; as segundas em resposta a críticas à atuação do Estado ou como forma de obter receitas extraordinárias, o que demonstra a volatilidade com que as autoridades públicas têm encarado o papel das EP (Bance & Oberman, 2015; Toninelli, 2008).

## ***2.2. Serviços públicos: Gestão pública ou privada***

As vagas de privatizações que ocorreram sobretudo desde 1980, e as mudanças no ambiente económico, político e tecnológico, fizeram com que parecessem ténues as fronteiras entre os objetivos confinados às entidades públicas e às privadas (OCDE, 2007), pelo que julgamos útil enfatizar alguns aspetos desse debate.

Para a economia do bem-estar<sup>2</sup> o racional para a criação de EP centra-se nas falhas do mercado, sobretudo monopólios naturais<sup>3</sup> e externalidades. A escola da “*public choice*”<sup>4</sup>, por seu turno, encara as EP como instrumentos de prossecução de políticas públicas ditadas pelas preferências dos eleitores (Mühlenkamp, 2013). Millward (2011) e Thompson & Rizova (2015) numa perspetiva positiva, consideram as EP instrumentos para assegurar o controlo, o ritmo e o modo como as autoridades públicas querem implementar políticas públicas, ou para proteger setores relevantes. Reportando-se à realidade no Canadá, Bird (2013, p. 137) refere que as EP *ajudam os governos a resolver importantes problemas sociais (e políticos) e evitar perturbações futuras (...)*.

Porém, até à crise financeira de 2008 prevaleceram as teses de privatização de EP – no pressuposto da menor eficiência devido a falta de concorrência, fracos incentivos para melhoria de desempenho, comportamentos dos gestores desviantes dos interesses da organização – e concessão de serviços a privados, mediante regulação (Florio & Fecher, 2011; Obermann, 2007; Rentsch & Finger, 2015). Não existe, contudo, consenso sobre as consequências das privatizações e desregulamentação para o bem-estar público (Rentsch & Finger, 2015).

---

<sup>2</sup>Ramo da teoria económica que estuda a conveniência social de situações económicas alternativas, visando o bem-estar da coletividade no seu todo (Santos, 2012).

<sup>3</sup>Caraterizam-se por o custo marginal de produção ser muito reduzido, pelo que, as economias de escala são significativas e o ótimo económico é alcançado com um único operador (Santos, 2012).

<sup>4</sup>Ramo da economia que aborda os tradicionais problemas da ciência política assumindo como pressuposto a racionalidade do indivíduo nas suas escolhas (Santos, 2012).

Matos & Cardadeiro (2005) procuraram apurar até que ponto se confirmam as teses que defendem a suposta superioridade da gestão privada de serviços públicos em situação de monopólio, concluindo que ela é tendencialmente mais eficiente na produção, sendo porém a diferença face à gestão pública muito mitigada pela regulação, enquanto a gestão pública tende a ser mais eficiente na afetação. Porém, mesmo em mercados regulados, o desempenho depende de múltiplos fatores, nomeadamente da eficiência da regulação (Shirley & Walsh, 2000).

Toninelli (2008) conclui que a evidência empírica não deu suporte à tese de que as EP, *per se*, são menos eficientes do que as privadas, não bastando a mudança de propriedade para gerar a transformação económica e social desejada.

Finalmente, para Obermann (2007), o peso que os custos de transação podem ter na eficiência produtiva da empresa é determinante para a opção pela provisão pública ou privada, o que tem a ver com o grau de complexidade da operação e o nível de imprevisibilidade associado. Por exemplo, uma solução economicamente eficiente pode ser socialmente injusta.

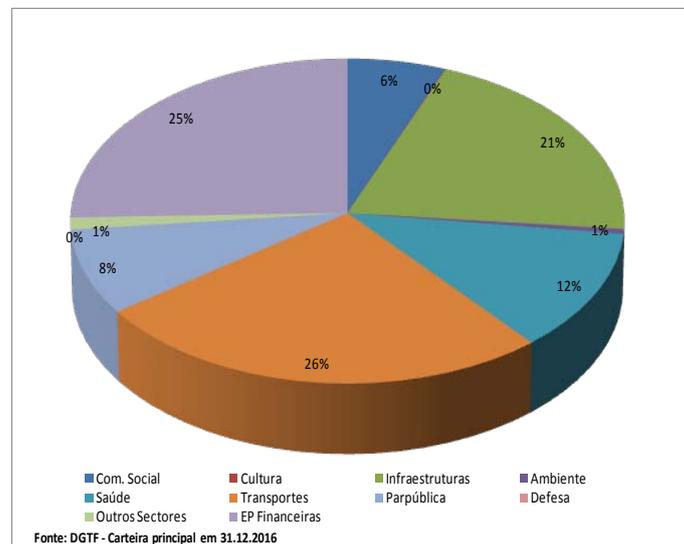
### ***2.3.O SPE em Portugal***

O atual regime jurídico do SPE (RJSPE), que consta do DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, abrange o sector empresarial do Estado (SEE) e o sector empresarial local (SEL). O SEE integra as EP constituídas pela lei comercial e em que o Estado detém uma posição dominante, e as entidades públicas empresariais (EPE), pessoas coletivas de direito público com natureza empresarial. O SEE integra também as empresas participadas, nas quais o Estado não tem influência dominante. Em termos de finanças públicas distinguem-se ainda as empresas mercantis das não-mercantis. Para efeitos de

contabilidade nacional<sup>5</sup>, as contas das EP não-mercantis integram o perímetro de consolidação do Orçamento de Estado. É o caso dos hospitais-empresa, sociedades Polis, EP de infraestruturas de transportes e de transporte de passageiros (exceto Carris e a STCP), cultura e vários fundos públicos (INE, 2017).

De acordo com os dados disponíveis no *website* da DGTF<sup>6</sup>, no fim de 2016 a chamada Carteira Principal (CPr)<sup>7</sup> integrava 82 EP (incluindo EPE), envolvendo um valor global de capital social de 23.736,5 milhões de euros.

Figura 1 - Participações do Estado: distribuição por setores de atividade



Como observamos na Figura 1, quase 3/4 deste universo concentra-se apenas em 3 sectores de atividade: transportes (26%), financeiro (25%) e de gestão de infraestruturas (21%), situação esta que se aproxima do panorama do conjunto dos países da OCDE, referida no anterior ponto 2.1, substituindo-se o setor de energia, que em Portugal foi privatizado, pelo de gestão de infraestruturas, sobretudo rodoviárias e ferroviárias. O Anexo 2 apresenta as empresas incluídas na CPr, bem como outras participações, “*de fraca expressão económica*”, na chamada Carteira Acessória.

<sup>5</sup> Para ser um produtor mercantil, a entidade deve cobrir pelo menos 50 % dos seus custos de produção pelas suas vendas, num período continuado de vários anos (SEC, 2010, ponto 3.19).

<sup>6</sup> Dados consultados em 23.03.2017.

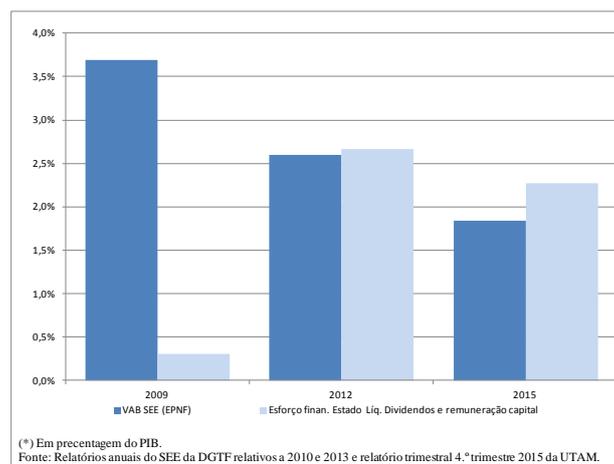
<sup>7</sup> Empresas em que o Estado detém a totalidade ou a maioria do capital e assumem relevância estratégica.

O SEL, por seu turno, inclui 225 empresas, de acordo com o Portal Autárquico<sup>8</sup>, que atuam em atividades económicas locais não especificadas, na cultura e lazer, nos serviços de águas e resíduos, na construção e nos serviços sociais de habitação e outros.

O conjunto das empresas do SPE empregava, em 2014, perto de 162 mil pessoas, representando 3,7% do emprego total nacional no mesmo ano. Do total de empregados, 69% está nas empresas do SEE (PORDATA, consulta em 23.03.2017).

O universo das empresas do SEE sofreu alterações significativas ao longo dos anos, sobretudo devido a privatizações, pelo que os dados não são inteiramente comparáveis. Ainda assim, na Figura 2 apresentamos, em termos globais, o VAB e o esforço financeiro do Estado<sup>9</sup>, em percentagem do PIB, nos anos de 2009, 2012 e 2015.

Figura 2 – VAB e Esforço Financeiro líquido das Empresas do SEE (\*)



Verifica-se que o VAB tem vindo a diminuir consistente e significativamente, em boa parte devido à privatização de empresas que contribuía significativamente para esse indicador, como a EDP, a ANA ou a REN, enquanto o esforço financeiro do Estado aumentou bastante entre 2009 e 2015, por via do reforço de capitais permanentes (dotações de capital e empréstimos do tesouro), cujo aumento superou em muito a drástica diminuição do montante de indemnizações compensatórias. Com efeito, as

<sup>8</sup> Consulta em 28.06.2017.

<sup>9</sup> Inclui indemnizações compensatórias, dotações de capital, empréstimos e assunção de créditos.

dotações de capital e empréstimos, no conjunto, passaram de 656 milhões de euros em 2009, para 3.810 milhões de euros em 2012 e 4.125 milhões de euros em 2015. Quanto às indemnizações compensatórias, que servem “*para cobrirem perdas persistentes (...) em resultado de cobrarem preços inferiores aos seus custos médios de produção, no quadro da política económica e social*” (SEC, 2010, ponto 4.35, c)), passaram de 417 milhões de euros em 2009 para 24,5 milhões de euros em 2015. De acordo com Franco (2003), em 1975, após as nacionalizações ocorridas, o VAB do SEE chegou a representar 13,6% do PIB.

#### ***2.4.A avaliação de desempenho das EP em Portugal***

As empresas do SPE português estão sujeitas a um conjunto de regras que restringem significativamente a sua autonomia de gestão, *retirando, em última análise, o seu carácter empresarial* (Ferreira et al, 2014, p.485). Com efeito, para além de estarem submetidas à jurisdição e controlo do Tribunal de Contas (TC) e ao controlo da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), o RJSPE (DL n.º 133/2013) requer autorização da tutela para a assunção de responsabilidades financeiras efetivas ou contingentes que ultrapassem o orçamento aprovado, impõe limites ao endividamento, reforça o papel da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) no controlo da dívida e obriga as EP a concentrarem os meios financeiros na Tesouraria do Estado. O RJSPE criou também a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM), que tem por missão “*prestar o apoio técnico ao membro do Governo responsável pela área das finanças no exercício da função acionista*” e “*contribuir globalmente para a qualidade da gestão aplicada no SPE*”. Não encontramos, nem no *website* da UTAM, nem em qualquer outra fonte, sinais que evidenciem a operacionalização desses objetivos e os resultados alcançados. No entanto,

é evidente a ampliação do problema de múltiplos principais. Por exemplo, cabe à DGTF emitir orientações para a elaboração dos planos de atividade e orçamentos das EP, mas é a UTAM que analisa e dá parecer sobre os mesmos (artigo 39.º do RJSPE). Para além das redundâncias face ao papel da DGTF, a UTAM vem juntar-se à IGF, ao IGCP e ao TC, potenciando maior dispersão de informação das EP, já de si complexo, na medida em que o reporte é feito para 4 sistemas de informação distintos (TC, 2016, p.8).

Quanto à fixação de objetivos, o regime jurídico não é inteiramente claro sobre quem os define. Na verdade, o n.º 1 do artigo 38.º refere que é um poder da função acionista, que cabe ao Ministro das Finanças, mas o n.º 4, b) do artigo 39.º estabelece como competência exclusiva dos ministérios sectoriais *“Definir os objectivos a alcançar pelas empresas públicas no exercício da respetiva atividade operacional”*.

A este propósito, o TC aponta, ao longo do no seu relatório n.º 16/2016 (TC, 2016)<sup>10</sup> várias fragilidades na governação das EP, entre as quais, a falta de definição de regras de articulação entre a DGTF e a UTAM, a inexistência de *“objetivos claros e um quadro de previsibilidade para a gestão”*, a *“Impossibilidade de uma adequada responsabilização dos gestores públicos, devido à falta de contratos de gestão e da inerente avaliação de desempenho”* e ainda importantes défices de controlo das 11 empresas mais significativas do SEE, entre 2013 e 2015.

No caso da CARRIS, por exemplo, em 2013 e 2014, não foram formalizados objetivos de gestão, tendo a empresa assumido um conjunto de objetivos e apresentado a sua autoavaliação nos respetivos relatórios de governo societário. Em 2015, no ponto respeitante a objetivos e resultados definidos pelo acionista, o respetivo relatório de governo societário (CARRIS, 2015a, p.7) refere: *“Não aplicável, visto não existir*

---

<sup>10</sup> Abrange o período 2013 a 2015 e não incluiu empresas do sector da saúde e as que estavam em processo de liquidação e de privatização

*formalização de objetivos com a tutela através de um contrato de gestão”.*

As fragilidades apontadas não só contrariam as recomendações da OCDE quanto às boas práticas de governo das EP (OCDE, 2015), como podem prejudicar o seu desempenho, na medida em que a definição de objetivos específicos, adequados e claros, constitui fator essencial de promoção do bom desempenho (Bance & Obermann, 2015; Bird, 2015; Millward, 2011; Simpson, 2013; Shirley & Walsh, 2000).

Conjugando a análise crítica às disposições do RJSPE (Ferreira et al, 2014) com os resultados da auditoria do TC (TC, 2016), somos levados a concluir que, pelo menos entre 2013 e 2015, relativamente ao SEE, não foram seguidas as orientações constantes do capítulo II das *Guide Lines* da OCDE “*The State’s Role as an Owner*” (OCDE, 2015), e não temos evidências de entretanto terem sido retomadas essas boas práticas.

Recorrendo à imagem dos 7 pecados definidos pelo papado de Gregório Magno no século VI, que correspondiam aos comportamentos considerados contrários às leis divinas, podemos identificar 7 práticas desconformes com as recomendações da OCDE em matéria de governo das EP e que requerem um esforço de melhoria:

1. Não definição de orientações estratégicas;
2. Ausência de contratualização de objetivos para o mandato;
3. Falta de clareza nos critérios de nomeação ou eleição dos gestores públicos;
4. Ausência de um sistema de monitorização e avaliação contínua;
5. Dissociação da política remuneratória associada a objetivos a alcançar;
6. Excessivas interferências políticas e conseqüente limite de autonomia das EP;
7. Informação dispersa por quatro sistemas de informação, servindo necessidades de informação de várias entidades, e não associadas à avaliação de desempenho.

Note-se que o DL n.º 133/2013 revogou a RCM n.º 70/2008, de 27 de março, que definia as orientações estratégicas para a globalidade do SEE, e não foi substituída por outra, como previsto (TC, 2016). Sem prejuízo disso, a DGTF emite instruções para a

elaboração dos planos de atividades e orçamentos, de cariz económico-financeiras, que incluem pressupostos macroeconómicos e valores de referência.

### **3. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS EP**

#### ***3.1. Revisão de literatura***

A literatura económica sobre o desempenho de EP não abunda, talvez porque durante muito tempo se tenha assumido a sua inferioridade face às privadas, opinião sobretudo partilhada pelos defensores das privatizações e suportada pelo Banco Mundial (Mühlenkamp, 2013). No mesmo sentido, a OCDE constituiu o *Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets* (WG), com o objetivo de promover boas práticas de governo das EP, assumindo como uma das motivações *tornar as EP mais atrativas para investidores privados* (OCDE, 2005). Em todo o caso, o WG contribuiu ativamente para a elaboração das *Guide Lines on Corporate Governance of SOE*, cuja primeira edição é de 2005, tendo sido atualizado em 2015. O documento aborda sete aspetos fundamentais do governo das EP, nomeadamente os fundamentos que justificam a sua criação (I); o papel do Estado enquanto acionista (II); o respeito pela concorrência (III); a equidade no tratamento dos acionistas (IV); o relacionamento com os *stakeholders* (V); a disponibilização de informação relevante e acessível (VI); e as responsabilidades dos gestores (VII)<sup>11</sup>.

O WG identificou também vários desafios que se colocam na definição de objetivos das EP (OCDE, 2007), dada a sua natureza híbrida, por envolverem atividades comerciais e não comerciais<sup>12</sup>. Entre esses desafios, destacamos quatro que têm sido

---

<sup>11</sup> Portugal adotou essas orientações através dos “Princípios de bom governo das EP” aprovado pela RCM n.º 49/2007, de 1 de fevereiro, que entretanto foi revogada em 2013.

<sup>12</sup> Por exemplo, as EP de transporte aéreo operam em rotas comerciais em concorrência, e operam outras rotas sujeitas a obrigações de serviço público. Outro exemplo é o das EP que prestam serviço público de transporte sujeitas a obrigações específicas e serviços turísticos comerciais, através de subsidiárias.

frequentemente relevados na literatura sobre o desempenho das EP:

- *Distinguir claramente os objetivos comerciais daqueles que correspondem à implementação de políticas públicas;*
- *Desenvolver indicadores-chave específicos de medida de desempenho;*
- *Assegurar um relacionamento pró-ativo entre as entidades acionistas e o órgão de gestão e garantir que os objetivos definidos são entendidos, aceitos e considerados adequados por ambas as partes;*
- *Promover a monitorização permanente do desempenho das empresas públicas, criando condições para que os acionistas tenham acesso a informação clara, relevante e atual.*

Com efeito, quando está em causa a implementação de políticas públicas, os objetivos a fixar, os indicadores de medida e a avaliação do desempenho não podem deixar de ter em conta aspetos como: o impacto em matéria de bem-estar social (Millward, 2011; Bance & Obermann, 2015; Cuervo-Cazurra et al, 2014; Toninelli, 2008); a satisfação de necessidades para as quais o mercado não oferece resposta adequada e as externalidades supervenientes (Olson, 1973; Florio, & Fecher, 2011); e os inerentes problemas de eficiência na produção e na afetação (Matos & Cardadeiro, 2005). Do mesmo modo, o exercício da função acionista pelo Estado ou autarquia deve ter em conta as suas especificidades e o esforço necessário para o alinhamento da ação dos gestores públicos com os interesses públicos (Eder & Young, 2014; Rentsch & Finger, 2015; Shirley & Walsh, 2000; Rentsch & Finger, 2015; Zaid-Chertouk & Bance, 2015).

A literatura sobre avaliação do desempenho é, em alguns aspetos, transversal a todas as empresas, independentemente da natureza do seu capital social, como por exemplo, a utilidade de serem considerados indicadores não-financeiros na avaliação de desempenho das empresas, a sua complementaridade com os indicadores financeiros e a necessidade de se dispor de sistemas de informação capazes de produzir a informação requerida para avaliação de indicadores de desempenho financeiros e não financeiros

(Johnson & Kaplan, 1987, Kaplan & Norton, 1992, 1996, Abdel-Maksouda et al, 2004; Luft, 2009).

No que concerne à avaliação de desempenho das EP, identificámos alguns estudos específicos cujas conclusões estão sintetizadas na Tabela 1.

**Tabela I – Estudos Empíricos sobre a avaliação de desempenho das EP**

AUTORES	RESUMO
Ekaterina, S.; Tatiana, B.; Ludmila, B. (2014)	Análise de um caso prático de avaliação do desempenho de uma instituição financeira pública, sendo o objetivo de políticas públicas fixado a estabilização do sistema financeiro, a custos eficientes.
Klovienė, R. & Gimžauskienė, E. (2014)	Os autores investigaram a estrutura conceptual das EP na Lituânia e preconizam uma reforma baseada no reforço da governação assente nas orientações da OCDE, a orientação dos objetivos das EP para a criação de " <i>public value</i> " e a implementação de um sistema de avaliação de desempenho e de controlo sistemático.
Matos, P. & Cardadeiro, E. (2005)	Análise comparativa da eficiência produtiva das EP que gerem monopólios face às empresas privadas que gerem monopólios públicos e a contratualização de objetivos como forma de alcançar níveis de eficiência mais elevados e atenuar os efeitos negativos do problema de agência e do risco moral, não obstante as limitações resultantes da dificuldade de se obter contratos "completos".
Moore, M. (1994)	O autor defende que o trabalho dos gestores públicos é criar valor para a sociedade ( <i>public value</i> ), e procura clarificar o que significa e de que forma ele é definido.
Mühlkamp, H (2013)	O autor refuta as teses segundo as quais as empresas privadas são necessariamente mais eficientes do que as EP, apresenta algumas abordagens teóricas que procuram explicar as diferenças de desempenho entre as EP e as privadas, nomeadamente a forma como estão estabelecidos os direitos de propriedade e os efeitos dos problemas de agência, e procura encontrar critérios que permitam uma avaliação comparativa do desempenho de ambos os tipos de empresas.
Obermann, G. (2007)	O estudo procura avaliar as várias possibilidades de provisão de serviços públicos em alternativa ao Estado - <i>outsourcing</i> ; parceria público-privada ou empresa privada em setor regulado - e em que medida é que a provisão de bens públicos por EP se mostra mais adequada, tendo por base a teoria dos custos de transação.
Pratuckchai, W. & Patanapongse, W. (2012)	Investigação sobre a relação entre o sistema de controlo de gestão e a eficiência na implementação da estratégia organizacional, tendo por base a experiência de aplicação do sistema de avaliação de desempenho anual das EP na Tailândia, verificando uma forte correlação entre o sistema de controlo de gestão e o sistema de avaliação de desempenho.
Ramamurti, R. (1987)	O estudo incide sobre empresas públicas na Índia, e aborda 5 modelos de avaliação de desempenho dessas empresas: (1) avaliação genérica não objetiva, por ausência de objetivos específicos previamente fixados; (2) avaliação com base em indicadores económico-financeiros e comerciais, semelhante ao das empresas privadas, por comparação com outras empresas do setor; (3) ou por comparação com períodos homólogos anteriores; (4) avaliação com base em multicritérios, financeiros e não financeiros; (5) avaliação com base em critérios de "lucro social".

Simpson, (2013)	S.	A contratualização de objetivos exigentes, específicos e explícitos, desde que os gestores atuem de forma empenhada e competente, tendem a alcançar melhores resultados do que a inexistência ou a existência de objetivos equívocos, sendo também fundamental que funcione um sistema de avaliação adequado, um ambiente e cultura organizacional propícios e boa comunicação interna.
Taticchi, Tonelli, Cagnazzo, (2010)	P.; F.; L.	Partindo da premissa de que medir o desempenho das empresas e compreendê-las no seu todo (perspetiva holística) é crucial para o seu desenvolvimento, o estudo abrange uma revisão da literatura sobre este tema, através do número de citações e co-citações encontradas, concluindo, por um lado, que as obras de Kaplan & Norton sobre o Balance Score Card são as mais citadas, e por outro lado, que a maior parte da literatura incide sobre o desempenho de grandes organizações.
Thompson, Rizova, (2015)	F & P.	Estudo sobre o papel das autoridades públicas e o que significa " <i>public value</i> " do ponto vista das análises normativas e positivas da economia, envolvendo uma análise crítica à <i>New Public Management</i> .
Verbeeten, Boons, (2009)	F. A.	Os autores investigaram em que medida os sistemas de avaliação de desempenho permitem um efetivo alinhamento entre os interesses e os comportamentos dos gestores e as prioridades estratégicas da organização.
Vining, (2016)	A.	O autor aprofunda os conceitos de " <i>public value</i> " e de "eficiência social" para efeitos de avaliação de desempenho de instituições públicas, através de um instrumento de análise e formulação estratégica designado <i>Public Agency Strategy Analysis</i> , centrada nos conceitos de " <i>public value</i> " e eficiência social.

Os estudos identificados na tabela I colocam a tónica do bom desempenho das EP numa governação efetiva, ativa e interessada, revelam-nos algumas das falhas mais frequentes na governação e enfatizam a ideia de que o desempenho das EP deve estar orientado para o "*public value*", através da implementação eficiente de políticas públicas e/ou visando objetivos de estabilidade e controlo de riscos sociais. Notamos, porém, que ainda são muito escassos estudos que nos proporcionem exemplos materialização do "*public value*" em objetivos mensuráveis, suscetíveis de avaliação.

Finalmente, tendo em conta que neste trabalho tomamos como exemplo a CARRIS, uma EP que presta serviços de transportes públicos coletivos urbanos de passageiros, reunimos alguns estudos específicos onde são abordados o equilíbrio da oferta e da procura no mercado do transporte público de passageiros (Nash, 1978), as motivações para o uso do transporte público face às alternativas (Paulley et al, 2006; Steg, 2003), os fatores que influenciam as políticas públicas de transportes (Tzeng et al, 2005; Oña et al, 2013; Curtis & Scheurer, 2017) e ainda critérios de avaliação de desempenho de empresas de transportes públicos urbanos (Sheth et al, 2007).

### ***3.2. Fatores que podem afetar o desempenho das EP***

A avaliação de desempenho baseia-se fundamentalmente nos objetivos e metas definidas, e na informação de gestão relevante, rigorosa e atempada para o apuramento dos resultados. Os sistemas de informação para gestão estão preparados, em regra, para produzir indicadores financeiros, os quais, porém, têm pouca relação com aspetos importantes da atividade da empresa, como a qualidade do serviço, gestão de stocks, clima laboral, posicionamento face à concorrência, e podem até ser inconsistentes com as prioridades estratégicas definidas (Kaplan and Norton, 1992; Verbeeten & Boons, 2009, citando Atkinson et al, 1997 e Merchant, 1990). No caso específico das EP, têm sido referidas como causas para o deficiente desempenho a falta de resposta adequada aos desafios tecnológicos e de gestão, falta de monitorização, falta de preparação dos membros da administração, interferências políticas, demasiados objetivos e inadequados sistemas de reporte de informação (Simpson, 2013).

De acordo com Shirley & Walsh (2000, p.9), *“na presença de interferências políticas e fraco governo, é provável que as EP tenham menor eficiência, mesmo se atuarem num mercado competitivo”*, sendo essa interferência potencialmente maior nas empresas que dependem do governo para obtenção de recursos, como dita a teoria da dependência de recursos (Cuervo-Cazurra et al, 2014). Também Megginson & Netter (2001, p.330) referem que *“a inabilidade do governo para assumir de forma credível uma determinada política pode reduzir significativamente a eficiência operativa de uma empresa pública e da governação”*.

Outro aspeto suscetível de afetar o desempenho das EP é o facto de os protagonistas mudarem frequentemente com os ciclos eleitorais, e conseqüentemente os objetivos das políticas públicas (Megginson & Netter, 2001). Acresce que as autoridades públicas

também desempenham outros papéis, como legislador, regulador, licenciador e/ou fiscalizador. Frequentemente também a função acionista é disseminada por várias entidades públicas (OCDE, 2005). O resultado é uma maior dispersão de informação, menos conhecimento sobre a atividade da empresa e dificuldades acrescidas no estabelecimento de objetivos. Está-se perante um clássico problema da ação coletiva de Olson (Shirley & Walsh, 2000), ou, como refere Pereira (2008, p.99), *a menos que o desenho institucional da sociedade, o seu sistema de governação, contemple mecanismos para alinhar interesses de acionistas e administração (...), em caso de disseminação de acções, dificilmente haverá uma ação coletiva no sentido de fiscalizar as decisões da administração executiva*. Se a coesão e as regras da organização, enquanto grupo, não estiverem suficientemente consolidadas, é possível que os seus membros sejam tentados a sobrepor objetivos individuais aos coletivos Olson (1998). Além disso, a multiplicidade de papéis das autoridades públicas potenciam uma relação ambígua com os gestores, que ambicionam maior autonomia de gestão, e ao mesmo tempo procuram proteção perante riscos (Rentsch & Finger, 2015).

O benefício da proteção do Estado de que gozam, em geral, as EP, pode induzir comportamentos diferentes dos gestores públicos face a alguns riscos, como ofertas de aquisição do capital ou falência por insolvência (OCDE, 2003)<sup>13</sup>.

As recomendações da OCDE sobre a governação das EP preconizam um processo de nomeação dos membros dos Conselhos de Administração (CA) transparente e baseado no mérito (OCDE, 2015), o que se justifica dado a sua importância em termos de gestão e desempenho. De acordo com um levantamento feito (OCDE, 2005), poucos países revelaram ter um processo claro e transparente, sendo notória a influência

---

<sup>13</sup> Note-se, porém, que no caso de concessão a privados, o risco de falência do privado também representa um risco para o Estado, porque poderá ter que vir a substituí-lo para continuar a assegurar a provisão dos bens ou serviços, e essa percepção também pode induzir comportamentos potencialmente oportunistas.

política, o que contraria os princípios de bom governo. Em Portugal, os membros dos CA das EP são escolhidos pela autoridade pública acionista e eleitos em assembleia pelo seu representante, que tem mandato específico para o fazer. Embora exista uma Comissão de Recrutamento e Seleção (CRESAP) desde 2013, esta tem-se pronunciado apenas sobre a adequação ou não das pessoas indicadas pelo Governo, como tem acontecido no caso da CARRIS.

As especificidades das EP justificam uma maior atenção ao perfil dos gestores e uma interação entre o acionista público e os gestores, na qual o sistema de avaliação de desempenho e a contratualização de objetivos representam um papel muito relevante (Simpson, 2013). Estando em causa a prossecução de objetivos de políticas públicas (por exemplo, no caso da CARRIS, o serviço de transportes público deve obedecer a condições de acessibilidade, regularidade, proximidade e preços, que o mercado não está disponível para assegurar) é fundamental saber como gerir, monitorizar e avaliar essas organizações e que incentivos são necessários para promover a melhoria do seu desempenho (Florio & Fecher, 2011).

### ***3.3. Um modelo de avaliação de desempenho das EP***

#### **Contexto organizacional de definição de objetivos**

A definição de objetivos, quer ao nível estratégico, quer operacional, decorre, em organizações públicas ou privadas, de um processo de planeamento estratégico, definido como “*um esforço disciplinado para produzir decisões fundamentadas que guiam a organização (...)*”, e “*envolve um quadro concetual, procedimentos e instrumentos que podem ajudar as instituições públicas a realizarem com sucesso a sua missão ou visão e criarem public value*” (Bryson & Alston, 2005, p. 3 e 4).

Comporta várias fases sequenciais de desenvolvimento, nomeadamente o diagnóstico organizacional e a preparação interna do processo de liderança e desenvolvimento, a identificação e análise de aspetos de orientação estratégica, como a Visão, a Missão e os Valores da organização, definição das linhas de orientação estratégica, a avaliação dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos, a preparação do plano de ação e a implementação. Toda a organização deve estar mobilizada para as mudanças projetadas (Bryson & Alston, 2005; Jauch & Glueck, 1988), e comprometida com os resultados, para reforçar a confiança entre os agentes e “forçar” a cooperação dos “*free-riders*” (Earl & Potts, 2011, citando Ostrom, 1990).

No caso particular das EP, que prosseguem fins de interesse público, afigura-se ainda mais relevante a combinação das prioridades estratégicas com variáveis estruturais e contextuais, como foi assinalado por Verbeeten & Boons (2009), bem como a necessidade de se reforçar o compromisso dos gestores (Cavalluzzo & Ittner, 2004) e de toda a organização em torno da ação coletiva pretendida (Olson, 1998).

O Estado, enquanto acionista, deve desempenhar o seu papel de forma informada e empenhada (OCDE, 2015), e o modelo de governo deve ser capaz de implementar o sistema de avaliação de desempenho, acompanhar a execução e avaliar os resultados (Shirley & Walsh, 2000). A medida do enfoque dado pelo acionista público à definição da Missão e ao seu enquadramento nas políticas públicas, representa quão forte é o seu compromisso no fortalecimento do desempenho das EP (Florio & Fecher, 2011).

### *Objetivos e “public value”*

As EP produzem bens e serviços com características socioeconómicas, uns tipicamente de mercado e outros não consentâneos com os mecanismos tradicionais do mercado (Mühlenkamp, 2013). Por exemplo, é o caso já referido atrás das EP de transporte aéreo de passageiros, que exploram rotas comerciais e não comerciais, as

primeiras em concorrência com outras companhias, enquanto as outras estão sujeitas a algumas obrigações de serviço público (por exemplo, viagens entre o continente e as ilhas por parte dos residentes). Podem atuar como instrumentos de promoção social e política, desenvolver atividades estratégicas e contribuir para o crescimento económico.

Se a razão de existir de uma EP é a maximização do bem-estar social, a sua atividade não está necessariamente focada no lucro, como acontece, em geral, com as privadas. Por isso, não é adequado comparar os desempenhos das EP com base em critérios de rentabilidade económica (Bance & Obermann, 2015; Mühlenkamp, 2013).

Por exemplo, frequentemente é-lhes exigida eficiência e ao mesmo tempo sofrem pressões para manter os preços baixos sem a devida compensação financeira. Por isso, devem ser avaliadas de acordo com os objetivos efetivos que lhes foram fixados e não outros (Bance & Obermann, 2015; Millward, 2011). Bance & Obermann (2015) sublinham ainda os impactos no bem-estar das populações e os efeitos redistributivos alcançados, em oposição à eficiência pura. Está-se perante uma noção de valor social (“*public value*”), que não é medido pelos rendimentos e custos financeiros (Moore, 1994).

Em termos normativos, é a autoridade pública democraticamente instituída que define o que considera ser o “*public value*”, e a sua avaliação pode ser feita através de uma análise do custo necessário para a sua realização (Moore, 1994). A abordagem positiva associa o “*public value*” à ideia de estabilização - o que, aliás, constitui uma das típicas funções do Estado, agrupadas na chamada *Síntese de Musgrave* (Santos, 2012) - à gestão de riscos (sociais, políticos e económicos) e à maximização do benefício líquido para o público, em analogia com a maximização de valor para os acionistas (Thompson & Rizova, 2015). Ambas as perspetivas complementam-se: a

normativa, por exemplo, através dos objetivos da política de transportes públicos urbanos, enquanto a estabilidade social e gestão de riscos remete-nos, no caso da CARRIS, para a garantia da prestação do serviço em condições adequadas às necessidades de mobilidade e contribuição para a redução de emissões poluentes.

Contudo, não podemos perder de vista os objetivos de eficiência económica na utilização dos dinheiros públicos. Por isso, a conjugação de medidas financeiras com não financeiras mostra-se necessária e mutuamente benéfica. Para Kaplan & Norton (1992), os indicadores financeiros dão os resultados das ações já tomadas, enquanto as medidas não financeiras são os “motores” do desempenho financeiro futuro. Também têm sido propostas análises multicritérios, (Abdel-Maksoud et al, 2005; Ekaterina et al, 2014; Luft, 2009; Kaplan & Norton, 1992; Ramamurti, 1987), com indicadores financeiros e não financeiros, colocando-se, porém, a dificuldade de encontrar a ponderação mais adequada para ambos.

O tipo de relações entre os acionistas (principal) e os gestores (agentes) que caracterizam a governação das EP, potenciam problemas de agência que devem ser regulados por contratos, pelos quais seja possível incentivar comportamentos que visem o alinhamento dos interesses dos gestores com os da organização (Matos & Cardadeiro, 2005; Simpson, 2013).

## **4. APLICAÇÃO DO MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO - CARRIS**

### ***4.1. Caraterização da empresa***

A CARRIS é uma EP com capitais inteiramente públicos, concessionária dos transportes coletivos urbanos de superfície de Lisboa<sup>14</sup> e tem cerca de 2 mil trabalhadores. Foi constituída há cerca de 145 anos com capitais privados, mas em

---

<sup>14</sup> A empresa detém participações noutras empresas que desenvolvem atividades turísticas e comerciais.

1975 foi nacionalizada, face à situação insustentável em que se encontrava, tendo o Estado assumido a posição de acionista único e concedente. No início de 2017, o Estado transferiu a totalidade das ações da CARRIS para o município de Lisboa, bem como a posição de concedente (DL 86-D/2016, de 30 de dezembro), livre do passivo. Assim, a empresa integra agora o SEL<sup>15</sup>, e o município passou a ser o único acionista, sendo também concedente, financiador no âmbito de obrigações de serviço (Regulamento (CE) n.º 1370/2007<sup>16</sup>) e de certo modo "regulador", através da Área Metropolitana de Lisboa (AML). Além de possíveis ambiguidades (Rentsch & Finger, 2015), duas circunstâncias podem condicionar a relação entre os gestores e o acionista:

a. Sendo o município de Lisboa concedente e cofinanciador do serviço público, tenderá a colocar uma restrição orçamental que poderá levar a uma situação de subótimo social;

b. O serviço público prestado pela CARRIS abrange as populações de Lisboa e de outros municípios da Área Metropolitana, o que pode suscitar um problema de equidade no financiamento, na parte coberta por receitas do município de Lisboa.

Porém, a ligação à autarquia pode facilitar a otimização do desenho da rede e a eliminação de constrangimentos no tráfego, dado o poder de autoridade que tem no ordenamento do tráfego e de obras.

Na figura 3 estão representados os resultados operacionais (RO) para o período de 2009 a 2015. Sem subsídios à exploração, os valores são negativos ao longo de todo o período, evidenciando, contudo, uma contínua melhoria. Com os subsídios do Estado, o RO assume valores positivos em 2011 e 2013 mas mantém-se negativo nos restantes exercícios. Com efeito, aqueles apoios foram sendo reduzidos progressivamente, e quase totalmente suprimidos em 2015, mantendo-se apenas as

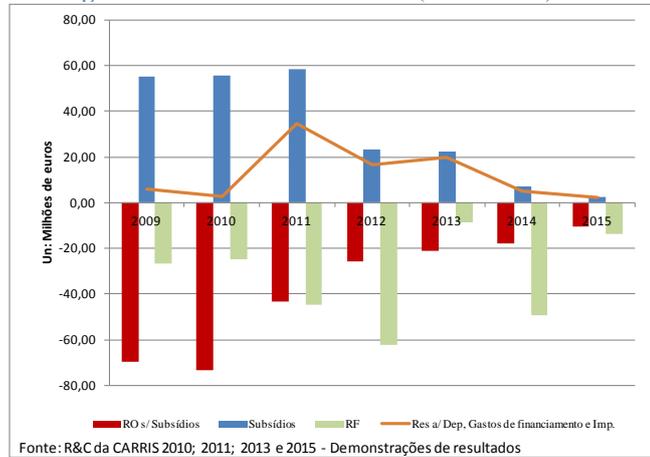
---

<sup>15</sup> Este facto não altera a validade do quadro teórico abordado, dado que a CARRIS se mantém como EP.

<sup>16</sup> Define o modo como as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de SIEG.

compensações aos passes, calculada pela OTLIS, um agrupamento complementar de empresas operadoras de transportes públicos de passageiros na área de Lisboa.

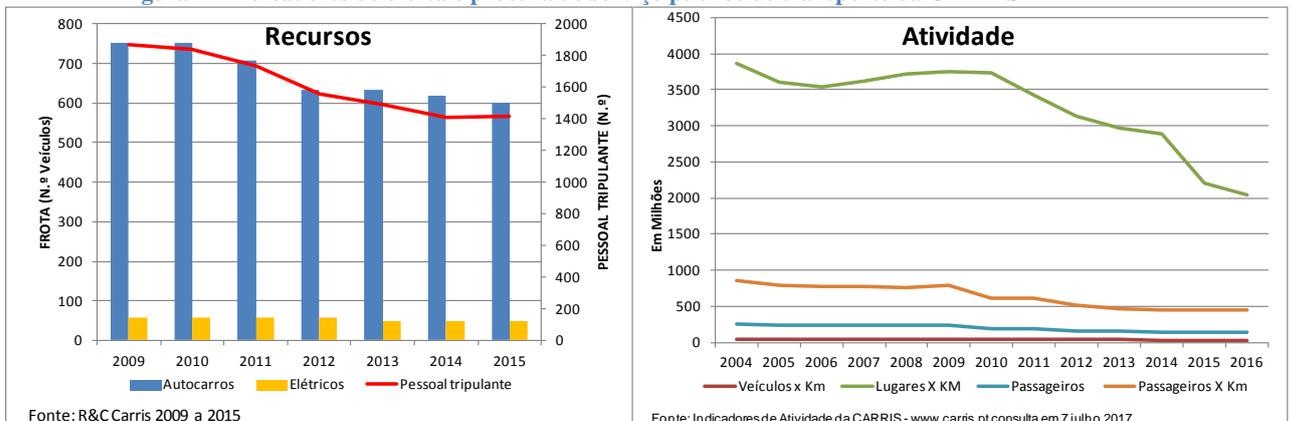
**Figura 3 - Resultados Económicos (2009 a 2015)**



Na mesma figura representa-se os resultados antes de juros, amortizações e ajustamentos (EBITDA), que manteve-se positivo, com picos em 2011 e 2013, em que houve aumentos tarifários. Os resultados financeiros agravaram-se até 2012, devido ao aumento do endividamento, e melhoraram a partir desse ano, mais acentuadamente em 2013 e 2015, devido a ganhos financeiros relativos a operações de cobertura de risco e a condições de financiamento mais favoráveis no âmbito da reestruturação de dívida com empréstimos do Tesouro.

A melhoria dos RO deve-se, em boa medida, à redução da oferta (ver figura 4):

**Figura 4 - Indicadores de oferta e procura do serviço público de transporte da CARRIS**



O gráfico da esquerda mostra a evolução dos meios (número de veículos e

tripulação), e o gráfico da direita representa a atividade, em veículos por quilómetro (Km) e em lugares por Km, bem como a procura (n.º de passageiros transportados). As estatísticas de procura do conjunto dos operadores da região de Lisboa publicadas pela ex-Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa (entretanto substituída pela AML), reportadas ao período de 2010 a 2013, mostram-nos que a quebra no uso dos transportes públicos é generalizada e não o resultado de transferências entre operadores da região de Lisboa (Anexo 3).

#### **4.2. Avaliação de Desempenho da CARRIS** *O Governo Societário*

Nos últimos 5 anos a CARRIS foi confrontada com grandes alterações de orientação política e teve 4 CA (ver Tabela II).

**Tabela II - Órgãos de Gestão da CARRIS (2012 a 2017)**

PERÍODO DO MANDATO	MÉTODO SELEÇÃO DOS GESTORES	NÍVEL ACADÉMICO	EXPERIÊNCIA ANTERIOR NO SETOR
2012 - 2014 <sup>(1)</sup>	Escolha do governo	Superior	Apenas o presidente do CA
2015 - 2017 <sup>(2)</sup>	Escolha do governo	Superior	3 dos membros apresentam experiência anterior
2016 - 2018 <sup>(3)</sup>	Escolha do governo	Superior	Apenas o presidente do CA, na CML.
2016 - 2018 <sup>(4)</sup>	Escolha do governo	Superior	Apenas o presidente do CA, na CML.

(1) O presidente foi demitido por RCM 40/2013 de 18 de junho, por mera conveniência de serviço.

(2) O mandato foi interrompido em janeiro de 2016, na sequência da posse do novo governo, em novembro de 2015, e da alteração da tuela da Economia para o Ambiente.

(3) O mandato que teve início em 7.01.2016 foi interrompido em dezembro de 2016, na sequência da reversão da gestão conjunta das empresas de transportes públicos de Lisboa (CARRIS, ML, Transtejo e Soflusa) e transferência da CARRIS para o município de Lisboa.

(4) Três administradores do anterior CA foram reconduzidos, passando a constituir o atual CA, cuja nomeação foi coordenada entre governo e autarquia de Lisboa.

Entre 2008 e 2017 ocorreram também outros factos que influenciaram significativamente a estabilidade da gestão da empresa. A gestão deixou de ser autónoma entre 2011 e 2015, passando a ser gerida em conjunto com a Metropolitano de Lisboa (ML), Transtejo e Soflusa, sob a marca “Transportes de Lisboa”; o presidente do CA foi demitido em 2013, por mera conveniência de serviço; em 2014 foi aberta a possibilidade de subconcessão a privados do serviço público da CARRIS, mas em 2016

deu-se a reversão desse processo; e, a respetiva titularidade passou para o município de Lisboa no início de 2017. As alterações no órgão de gestão, bem como as mudanças de orientações estratégicas ocorridas, tornam evidentes as fortes interferências políticas. Se a esses factos juntarmos a circunstância de vários membros dos órgãos de gestão eleitos terem exercido, anteriormente, funções em gabinetes ministeriais de governos dos mesmos partidos dos governos que os nomearam, essas interferências tornam-se mais evidentes e indicam pouca transparência no processo de seleção dos gestores.

Para que o desempenho da CARRIS esteja em patamares elevados, é necessária, mas não suficiente, a readequação do modelo societário, de modo a contemplar:

- A centralização da função acionista numa única entidade, apoiada por departamento tecnicamente capacitado para o efeito, evitando a dispersão de informação e minimizando problemas de agência e de risco moral;
- Estabelecer o perfil desejado dos gestores para a empresa e promover uma maior transparência no respetivo processo de seleção e nomeação ou eleição;
- Definir orientações estratégicas para o setor e em particular para a empresa;
- Promover a contratação de objetivos para os mandatos dos gestores;
- Definir o modelo de reporte de informação adequado ao acompanhamento do acionista e ao controlo das entidades competentes, bem como estabelecer princípios de transparência na disponibilização de informação ao público em geral.

O eficaz exercício da função acionista requer sistemas de informação adequados (Johnson & Kaplan, 1987; Kaplan and Norton, 1992; Verbeeten & Boons, 2009, citando Atkinson et al, 1997 e Merchant, 1990), bem como uma apropriada partilha de informação (Shirley & Walsh, 2000).

### *Ciclo Estratégico*

A dinâmica do processo de planeamento estratégico foi representada por Kaplan & Norton (1996) no seguinte esquema:

Figura 5 – Ciclo de Gestão Estratégica



Fonte: Adaptado de Kaplan & Norton (1996, p.77).

A Missão constitui um guia para a definição dos objetivos e o seu enunciado deve dar resposta a cinco questões: Quem somos? Para que existimos? Em que negócio estamos? Quem servimos? Qual é a imagem que se pretende ter? (Bryston & Alston, 2005). Vejamos então como responde a estas questões a Missão da CARRIS:

Missão da CARRIS: “A missão da CARRIS é a prestação do serviço de transporte público urbano de superfície de passageiros, orientada por critérios de Sustentabilidade, contribuindo para um desenvolvimento que atenda às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (in R&C 2015; página de internet da empresa em 4 de julho de 2017).

A primeira parte do enunciado apenas diz em que “negócio” está a CARRIS, ou seja, que presta serviço de transporte público urbano de passageiros. Para as outras questões a que a missão devia responder não encontramos respostas concretas. O resto do enunciado corresponde basicamente aos princípios de boa gestão a que qualquer empresa está obrigada. Concluimos, assim, que tal como está enunciada a Missão dificilmente cumpre o papel de guia estratégico pretendido.

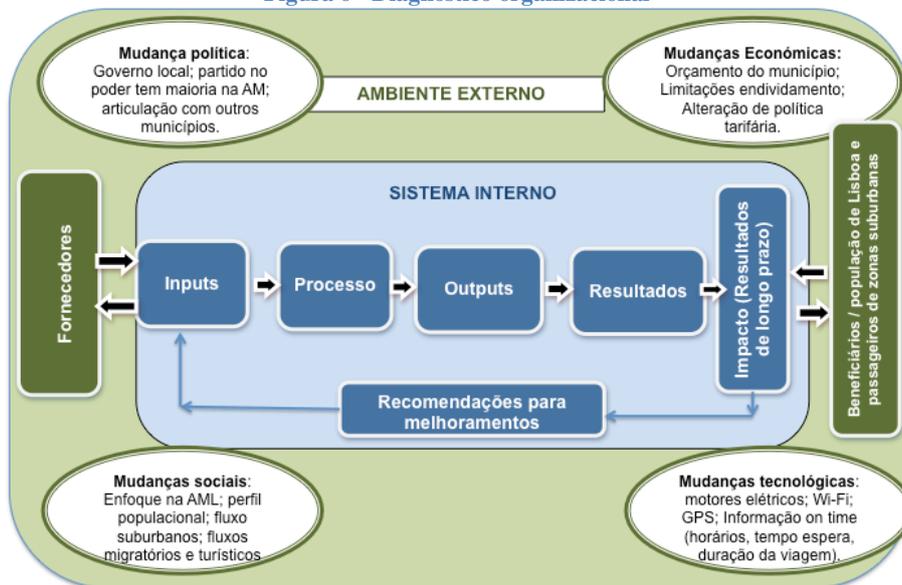
O enunciado da Visão, que consta também do R&C 2015 da empresa e também da sua página na internet, está longe de corresponder a uma ambição inspiradora e mobilizadora em torno do que se pretende para o futuro. Em rigor não encontramos uma Visão para a empresa, já que o texto correspondente limita-se a reafirmar a responsabilidade da empresa como agente económico e social que atua na área da

mobilidade urbana, sem qualquer referência ao “sonho” de futuro.

### Diagnóstico

A análise do funcionamento do sistema interno exige um conhecimento holístico da organização e de cada processo desenvolvido pela empresa. Para efeitos de desenvolvimento do processo de planeamento estratégico que preconizamos, como metodologia de análise do processo produtivo recorreremos ao modelo proposto por Pratuckchai & Patanapongse (2012) idealizado para organizações públicas, procurando ajustá-lo ao caso da CARRIS:

Figura 6 - Diagnóstico organizacional



Fonte: Adaptado de Pratuckchai & Patanapongse (2012, p.100).

Em termos genéricos podemos dizer que para a empresa há um conjunto de *inputs* (no caso vertente serão os recursos humanos, o material circulante, os combustíveis, os serviços de manutenção e limpeza, o sistema de informação de gestão da rede e outros) afeto a atividades de suporte e atividades primárias, que concorrem para um *PROCESSO* de transformação, tendo como *outputs* “número de autocarros X Km percorridos”, em dado espaço geográfico e determinada frequência, que por sua vez é utilizado pelos beneficiários como “Passageiros X Km percorridos” (Nash, 1978).

Para Sheth et al (2007), do ponto de vista do prestador de serviços (no caso

vertente, a CARRIS), a eficiência ao longo das linhas de autocarros (ou elétricos) é dada pela maximização do número médio de passageiros transportados ao mínimo custo operacional total, e nesta perspetiva os *inputs* são a fluidez do tráfego, a duração da viagem, os custos (pessoal, equipamentos, sistemas de controlo, energia, comunicações), o número de interseções e o número de faixas “bus”. Por seu turno, os *outputs*, na perspetiva da empresa, são o número de veículos x Km percorrido, o cumprimento dos horários e o tempo médio de viagem. Estes *outputs* da empresa são comuns aos passageiros, só que na perspetiva destes eles são *inputs*. Os *outputs* para os passageiros são, como já fora definido por Nash (1978), “Passageiros X Km percorridos”. Sheth et al (2007) consideram ainda uma terceira perspetiva de eficiência, a da sociedade em geral, que também é afetada pela política de transportes públicos, e que passa pela minimização das externalidades negativas causadas pelo tráfego: segurança, poluição sonora, poluição do ar e degradação da qualidade de vida. Assim, o desafio é o de conciliar as três perspetivas, ou seja, o objetivo de minimizar os custos por parte do operador, a maximização de passageiros X Km por parte dos consumidores e a minimização dos impactos ambientais para a sociedade.

A análise dos diversos processos que integram o sistema interno tornará evidentes as mudanças necessárias introduzir para fazer corresponder o desempenho da organização aos objetivos que forem fixados (Abdel-Maksoud et al, 2005), face às contingências do ambiente externo e às características internas.

### *Missão e Visão*

Quando atrás falamos da Missão da Carris, a propósito do Ciclo Estratégico e do seu papel nesse contexto, concluímos que, tal como está enunciada, ela não permite cumprir o papel de guia orientador capaz de mobilizar a organização em torno do seus objetivos estratégicos. Diríamos que lhe falta uma identidade e um posicionamento

claros. Porém, fomos comparar o enunciado da CARRIS com os da ML, da TMB- *Transports Metropolitans de Barcelona* e da STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, na perspetiva de Bryston & Alston (2005) (Tabela III):

**Tabela III - Enunciados de Missão de empresas de transportes públicos de passageiros**

Empresa	Quem somos	Para que existimos	Em que negócio estamos	Quem servimos	Que imagem queremos
CARRIS	Não refere explicitamente.	Não refere explicitamente.	Prestação de serviços de transporte público urbano de passageiros.	Não refere explicitamente.	Orientada por critérios de Sustentabilidade, contribuindo para um desenvolvimento que atenda às necessidades do presente (...).
ML	Não refere explicitamente.	Promover mobilidade sustentável, orientada para o cliente.	Prestação de Serviço de Transporte Público de Passageiros, em modo metro.	Não refere explicitamente.	Não refere explicitamente.
TMB	Não refere explicitamente.	To contribute to the improvement of public mobility and the sustainable development of the metropolitan area.	To offer a public transport network	Metropolitam área	Guaranteeing the best customer services, developing social responsibility policies, in a framework of economic viability and efficiency.
STCP	Não refere explicitamente.	Contribuir para a efetiva mobilidade das pessoas, disponibilizando uma alternativa competitiva ao transporte individual privado.	Prestar um serviço de transporte público urbano de passageiros, em articulação concertada com os demais operadores rodoviários, ferroviário e de metro ligeiro.	Passageiros da Área Metropolitana do Porto	Gerar, pela sua atividade, benefícios sociais e ambientais.

Fonte: R&C 2015 Carris; ML e STCP. TMB <https://www.tmb.cat/ca/home/> consultado em 25Set2017.

À questão “*quem somos*”, nenhuma das empresas responde explicitamente (a título de exemplo, no caso da CARRIS poderia ser: “Empresa de capitais públicos ao serviço da população da área metropolitana de Lisboa”). A razão de existir de uma EP é aquilo que, em primeira instância, fundamentou a sua criação e suporta a sua manutenção, ou seja, o que se pretende da empresa em termos de “*public value*”, para além do benefício e custo económico privado obtido pela empresa, e nessa perspetiva o enunciado da STCP é o que melhor responde à questão “*para que existimos*”. No caso da CARRIS não encontramos nenhum elemento do enunciado suscetível de responder a esta questão. Todas as empresas respondem à questão “*Em que negócio estamos*”, sendo mais específico no caso da STCP. Quanto à imagem, podemos considerar que apenas o da TMB corresponde a um traço de cultura organizacional mobilizador (querer ser melhor em determinado sentido), capaz de refletir uma imagem para o exterior. Nos restantes casos encontramos formulações vagamente associáveis à imagem institucional.

A Visão também deve ser revisitada, em resultado da conjugação das mudanças de orientação observadas - “*Unifying Change Vision*” – ao nível político, do negócio e das necessidades internas (Eder & Young, 2014) e as alterações têm que ser entendidas por toda a organização (Kaplan & Norton, 1996). Como notamos atrás, nos textos institucionais da CARRIS não encontramos uma Visão de futuro para a empresa. A STCP, por exemplo, tem como Visão: “*Ser reconhecida como empresa de referência entre as que apresentam as melhores práticas do sector dos transportes públicos de passageiros, a nível nacional e europeu*” Parece-nos um bom exemplo para a formulação da Visão para a CARRIS, podendo-se objetivar o que representam as referidas *melhores práticas*, em termos ambientais, de qualidade de serviço e de eficiência social.

#### *O “public value” que se espera da CARRIS*

O diploma que determina a transferência da titularidade e gestão da CARRIS do Estado para o município de Lisboa visa “*a elevação dos atuais patamares de eficiência e sustentabilidade no desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, e pretende reforçar a promoção de políticas de sustentabilidade ambiental e de redução da emissão de poluentes*”. Tendo em conta o custo económico dos congestionamentos de tráfego, que Steg (2003) estimou em 100 mil milhões de euros em 2003, para o conjunto das cidades europeias, e previa a sua duplicação na década seguinte, faz sentido que para o acionista da CARRIS, a maximização do “*public value*” corresponda ao desenvolvimento sustentável do transporte público e ao contributo para a sustentabilidade ambiental e redução de poluentes. Sendo o aumento do uso do transporte público uma das soluções possíveis para ajudar a reduzir o uso de veículos privados e conseqüentemente reduzir os riscos de emissões poluentes e o custo económico dos congestionamentos de tráfego (Steg, 2003; Curtis & Scheurer, 2017),

consideramos que esta constitui uma das componentes do “lucro” expresso em “*public value*” que se espera da CARRIS, na aceção normativa de Moore (1994), para além do benefício económico privado. Outra é, como já dissemos, contribuir para a estabilidade social, satisfazendo as necessidades de mobilidade da população que serve e contribuindo para o controlo de riscos de poluição (Thompson & Rizova, 2015).

Os valores que incorporam o “*public value*” terão que ser densificados na Missão, na Visão e nos Objetivos, de forma a induzir ações concretas (Bryston & Alston, 2005), sendo que os objetivos devem ser definidos em termos específicos, exigentes e claros, para que promovam o bom desempenho, cumprindo a Missão (Bance & Obermann, 2015; Bird, 2015; Millward, 2011; Simpson, 2013; Shirley & Walsh, 2000).

#### *Definição de objetivos*

Face ao que dissemos, procuramos materializar, o que os acionistas públicos da CARRIS pretendem em termos de “*public value*”, em duas grandes orientações estratégicas específicas para o período do mandato dos gestores da CARRIS, as quais resultaram da análise de documentos de prestações de contas e do governo societário da empresa, e da identificação de fragilidades ao nível do desempenho, e cujo incremento seria suscetível de se traduzir em acréscimos de bem-estar para as populações servidas no quadro das orientações recebidas. Para cumprimentos dessas orientações, formulamos vários objetivos não-financeiros, 4 para o primeiro caso e 3 para o segundo, e 1 objetivo operacional financeiro para cada caso, funcionando os não-financeiros como “motores” (Kaplan & Norton, 1992), ou “preditores” (Luft, 2009) dos objetivos financeiros. Assumimos que se mantém as restrições orçamentais, pelo que evitamos objetivos que impliquem fortes investimentos, como a melhoria da eficiência energética através da renovação da frota, substituindo veículos tradicionais a *diesel* por veículos híbridos elétricos ou 100% elétricos, mesmo que, a prazo, o acréscimo de investimento

necessário possa ser recuperado pelas poupanças nos gastos com combustíveis e as emissões poluentes sejam reduzidas para metade ou anuladas (Tzeng et al, 2005).

No primeiro caso, começamos por observar que a eficiência produtiva tem sido penalizada por interrupções de circulação de autocarros e elétricos, devido a veículos mal estacionados. Em 2015 corresponderam a 835 horas (CARRIS, 2015b). Isso tem impactos negativos na qualidade de serviço, porque prejudica o planeamento da rede, a pontualidade e a frequência (eficiência para o consumidor), e agrava os gastos operacionais com combustíveis e pessoal (eficiência para o operador).

O gasto médio de combustível em 2015 (Carris, 2015b) foi de € 50,88/100 km, havendo a evidência empírica de que o motor ligado ao *relanti* consome, por hora, cerca de um décimo desse valor, pelo que o gasto com o tempo de interrupção devido a estacionamento indevidos terá um custo anual, em combustíveis, de quase 5 mil euros. Mas os impactos também se fazem sentir na fadiga dos motoristas e no absentismo (a taxa de absentismo por doença passou de 4,28% em 2014 para 5,89% em 2015). Em 2015 a empresa gastou mais de 1 milhões de euros em trabalho suplementar, para suprir as faltas, sobretudo por doenças. Uma redução dos tempos de interrupção e do trabalho suplementar para 1/3 dos valores de 2015 potenciará uma melhoria da qualidade do serviço e acessoriamente uma poupança de aproximadamente 725 mil euros/ ano nos gastos operacionais. Permite também contribuir para reduzir emissões poluentes (eficiência para a sociedade). Assim, visando aumentar o valor social em termos de “*desenvolvimento sustentável do transporte público e contributo para a sustentabilidade ambiental e redução de poluentes*” propomos como orientação estratégica 1: “**Melhorar as soluções de mobilidade na rede explorada pela CARRIS**”, potenciada por 4 objetivos não-financeiros, destinados a promover

melhorias de mobilidade na rede, com impactos positivos na atratividade do transporte público (Tabela IV): redução dos tempos de interrupção (1); aumento da frequência e redução dos tempos de espera (2); e redução do recurso a trabalho suplementar devido a fadiga, que causa sempre perturbações na programação (3); e ainda a melhoria do sistema de informação (4), como forma de dar visibilidade às melhorias antes referidas.

**Tabela IV - Primeiro exemplo de formulação de objetivos**

OBJETIVOS		PONDERAÇÃO PARA APURAMENTO DOS RESULTADOS	
NÃO FINANCEIROS	FINANCEIROS	NÃO FINANCEIROS (60%)	FINANCEIROS (40%)
1. Reduzir os tempos de interrupção em X% do valor registado no exercício anterior.	Reduzir o gasto operacional médio por passageiro transportado/ km= X%. (2015: € 0,59)	1) 40%	100%
2. Aumentar a frequência (autocarros) de forma a que o tempo máximo de espera não exceda X minutos.		2) 20%	
3. Reduzir o número de horas de trabalho suplementar em X% do valor registado no exercício anterior, através da redução do absentismo.		3) 20%	
4. Melhorar o sistema de informação ao público, de forma a que o número de painéis avariados por dia não exceda os X% do número total de painéis.		4) 20%	

Notas explicativas: Os objetivos 1 e 3 têm fundamento nas estatísticas da empresa que indicam um elevado n.º de horas de interrupção e absentismo; Os objetivos 2 e 4 decorrem dos factores considerados muito relevantes para a atratividade dos transportes públicos, nos estudos de Steg (2003) e Curtis & Scheurer, 2017).

Por seu turno, estes objetivos não-financeiros induzem a obtenção de ganhos de eficiência financeira (redução do gasto médio por passageiro transportado, quer pelo aumento da taxa de ocupação, quer pela redução de custos com o absentismo).

Para o segundo exemplo, começamos por notar que Portugal foi, em 2015, com a Noruega, o país da UE28 com maior percentagem de passageiros que se deslocam em carro próprio, de acordo com o Eurostat (Anexo 4), 6,3% acima da média europeia. Não é fácil alterar os hábitos dos utilizadores frequentes de carro próprio, porque assentam em valores culturais, psicológicos e funcionais e a mudança depende de múltiplos factores, tais como período de utilização, rendimento e custo do transporte privado (Paulley et al, 2006). Porém, os utilizadores sensíveis aos argumentos de poluição e

degradação do espaço público podem vir a utilizar mais o transporte público, mediante uma melhoria da oferta (Steg, 2003; Oña et al, 2013).

Uma alternativa viável ao carro próprio exige uma boa configuração do sistema, que assegure: i) uma boa cobertura geográfica e frequência adequada; ii) uma estrutura viária eficiente e fácil de operar; e, iii) uma velocidade média de circulação competitiva com outros meios de transporte, por exemplo por corredores *bus* (Curtis & Scheurer, 2017). Uma boa configuração beneficiará também a pontualidade, frequência, velocidade e segurança, que são os atributos que mais influenciam a perceção da qualidade geral do serviço (Oña et al, 2013). Considerando como “*public value*” contribuir para “*reforçar a promoção de políticas de sustentabilidade ambiental e de redução da emissão de poluentes*”, estabelecemos para 2.<sup>a</sup> orientação estratégica “**Contribuir para reduzir o número de veículos privados em circulação na área urbana de Lisboa**”. Para tanto, estabelecemos como objetivos (Tabela V), otimizar o desenho da rede (1); incrementar o número de passageiros transportados (2); e ainda reduzir o número de reclamações, reforçando o enfoque na melhoria da qualidade (3).

Tabela V – Segundo exemplo de formulação de objetivos

OBJETIVOS		PONDERAÇÃO PARA APURAMENTO DOS RESULTADOS	
NÃO FINANCEIROS	FINANCEIROS	NÃO FINANCEIROS (60%)	FINANCEIROS (40%)
1. Otimizar o desenho da rede, em articulação com outros operadores da região de Lisboa, de forma a atingir, no conjunto, um grau de cobertura de X%.	Aumentar as receitas de passes vendidos= X% (2015: 55 M€ correspondente a 60,8% das receitas tarifárias).	1) 40%	100%
2. Aumentar o número de passageiros transportados x km, de forma a atingir uma taxa média de ocupação de X% (2015: 20,63%).		2) 30%	
3. Reduzir o número de reclamações por falhas na qualidade do serviço em X%.		3) 30%	

O objetivo 1 decorre da relevância do desenho da rede para a acessibilidade. O grau de cobertura mede a percentagem de residentes e postos de trabalho servidos por transporte público de autocarro ou elétrico, a uma distância máxima de 400 metros a pé (Curtis & Scheurer, 2017); O objetivo 2 é consequência do primeiro e decorre do facto de a capacidade de oferta ser excedentária ; O objetivo 3 decorre do facto do serviço publico que a empresa presta ser muito relevante e registar um elevado número de reclamações (cerca de 900/mês - Jornal de Negócios, edição online, 20/09/2016).

Resulta evidente a correlação entre os dois primeiros objetivos não-financeiros e o objetivo financeiro proposto, de aumento das receitas de venda de títulos de transporte, sendo desejável que o aumento se verifique sobretudo através de venda de passes (maior estabilidade de receitas).

Em ambos os exemplos optamos por não quantificar as metas (X), porque é essencial que sejam devidamente fundamentadas com base em informação rigorosa da empresa, em expetativas credíveis e que sejam exequíveis. Nos dois exemplos apresentados ponderamos em 60% os objetivos não financeiros, contra 40% os financeiros, dado o papel de “motores” (Kaplan & Norton, 1992), ou “preditores” (Luft, 2009) que os primeiros têm sobre os segundos. Quanto ao peso relativo de cada objetivo operacional não financeiro, idealmente deve ser definido em termos da sua relevância estratégica. Para efeitos do nosso estudo, optamos por atribuir, em ambos os casos, uma maior ponderação ao primeiro de cada exemplo, por evidenciarem maior grau de criticidade, em relação aos seguintes, para o cumprimento global.

### *Formalização dos objetivos*

Os objetivos devem ser formalizados através de contratos de gestão, que assegurem o alinhamento dos interesses dos gestores com os da organização (Matos & Cardadeiro, 2005; Simpson, 2013). O conteúdo dos contratos, sem prejuízo das suas especificidades, deve incluir explicações sobre a Visão e a Missão, as obrigações dos gestores da EP e os representantes da autoridade pública, os incentivos, os critérios de avaliação de desempenho e os respetivos pesos relativos, bem como ainda o sistema de reporte de informação a prestar pela EP (Simpson, 2013).

No quadro jurídico português, estão previstos no artigo 18.º do Estatuto do Gestor Público (EGP), aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27 de março, na versão republicada

pelo DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro: “*Nas empresas públicas é obrigatória a celebração de um contrato de gestão (...)*”. O prazo para a celebração destes contratos é de 3 meses, o que não tem sido cumprido (TC, 2016). A melhoria do desempenho exige também uma sistemática interação entre o acionista e os gestores, para acompanhamento, monitorização e correção da trajetória, se necessário.

## **5. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA**

A nossa investigação centrou-se na avaliação de desempenho das EP tendo por fim otimizar a gestão pública (Shirley & Walsh, 2000), e criar condições para a maximização do “*public value*”, através da utilização eficiente dos seus recursos (Moore, 1994; Thompson & Rizova, 2015). O valor produzido pelas EP em termos de bem-estar social, ou “*public value*”, avalia-se pela capacidade de satisfazerem adequadamente necessidades da sociedade a que o mercado não responde e criando condições de estabilidade social e de gestão dos riscos, no quadro da respetiva missão e das políticas públicas definidas pelos acionistas públicos.

Rejeitamos as comparações de desempenho das EP com empresas comerciais com base apenas no lucro, porque as circunstância em que atuam não são comparáveis (Bance & Obermann, 2015; Mühlenkamp, 2013). Com efeito, a razão de existência das EP não é, em regra, maximizar rendimentos privados, mas sim promover o bem-estar e assegurar condições de estabilidade social, controlo dos riscos e equidade, naturalmente num quadro de eficiência económica.

Como contributos da nossa investigação realçamos o aprofundamento de modelos de avaliação de desempenho que complementam objetivos não-financeiros com financeiros, considerando que os sistemas de avaliação baseados apenas em indicadores financeiros são limitados e tendem a favorecer objetivos de curto prazo em detrimento

da visão de médio e longo prazo (Kaplan & Norton, 1992), bem como dos potenciais benefícios do efeito indutor dos primeiros sobre os segundos (Abdel-Maksoud et al, 2005; Ekaterina et al, 2014; Luft, 2009; Kaplan & Norton, 1992; Ramamurti, 1987). Notamos também que a utilização de objetivos não financeiros adquire especial acuidade no caso de EP que prestam serviços públicos e os preços praticados não decorrem dos mecanismos tradicionais do mercado.

Salientamos ainda que a implementação e o funcionamento de um sistema de avaliação de desempenho exige, boas condições de governação (Shirley & Walsh, 2000), um adequado processo de planeamento estratégico interno (Bryson & Alston, 2005; Pratuckchai & Patanapongse, 2012) e sistemas de informação de gestão preparados para produzir informação financeira e não financeira para o respetivo acompanhamento e monitorização (Johnson & Kaplan, 1987; Cavalluzzo & Ittner, 2004). No caso português, verificamos que o regime jurídico vigente aplicável às EP é fortemente restritivo da autonomia dos gestores, o respetivo processo de nomeação carece de maior transparência e concluímos que não estão a ser cumpridas as boas práticas de governação das EP recomendadas pela OCDE. Em particular, em matéria de governação registamos que o apoio técnico ao exercício da função acionista não está centralizado numa única entidade e não estão a ser definidos objetivos de gestão, nem formalizados contratos de gestão com os gestores nomeados, o que prejudica o alinhamento dos gestores com os interesses do acionista, intensifica problemas de agência e risco moral, desvaloriza a avaliação de desempenho e não incentiva esforços de melhoria.

Para demonstrar a aplicação do modelo preconizado, tomamos como exemplo a CARRIS, uma EP que explora a rede pública de transporte rodoviário de passageiros na

área urbana de Lisboa, e procedemos a uma abordagem holística das condições de governação e do sistema de avaliação de desempenho, como condição para a melhoria do seu desempenho, no quadro de uma governação efetiva interessada e empenhada. Propusemos dois exemplos de orientações estratégicas específicas, como expressões do “*public value*” requerido pelo acionista público e tendo por base essas orientações, formulamos os correspondentes objetivos não-financeiros, enquanto promotores de eficiência na qualidade do serviço prestado, e em consequência dessas melhorias, metas de eficiência financeira, sendo os resultados avaliados no conjunto, considerando as ponderações atribuídas.

Como pistas para investigação futura, sugerimos a questão da ponderação do peso de indicadores financeiros e não-financeiros, dada a correlação que existe entre ambos e a criticidade de cada um para os objetivos a atingir (Abdel-Maksouda et al, 2004). Propomos também que seja aprofundado até que ponto os indicadores não financeiros continuam a ser “motores” do desempenho financeiro, depois de sucessivos melhoramentos, ou seja, como reagem os indicadores financeiros a melhorias de qualidade de serviço contínuas mas decrescentes. Para níveis de qualidade de serviço e de eficiência muito elevados, a combinação de indicadores não financeiros com os financeiros poderá revelar-se menos interessante. Por fim, será interessante realizar o balanço futuro da aplicação do modelo de avaliação de desempenho que preconizamos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDEL-MAKSOU, A.; DUGDALE, D; LUTHER, R., 2005. *Non-financial Performance Measurement in Manufacturing Companies*, The British Accounting Review 37 (2005) 261 – 297.

BANCE, P. & OBERMANN, G., 2015. *Serving the General Interest with Public Enterprises – New Forms of Governance and Trends in Ownership*, Annals of Public and Cooperative Economics 86:4 2015, pp. 529-534.

BIRD, M., 2013. Canadian State-owned Enterprises: a Framework for Analyzing the Evolving Crowns, Policy Studies, 2015, Vol. 36, No. 2, 133–156.

BRYSON, J. E ALSTON, F., 2005. *Creating and Implementing your Strategic Plan*, Second Edition, Jossey-Bass, USA, cap. 1.

CARRIS, 2015a. *Relatório de Governo Societário da Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.*, 2015.

CARRIS, 2015b. *Relatório e Contas da Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.*, 2015.

CAVALLUZZO, K. & ITTNER, C., 2004. *Implementing performance measurement innovations: evidence from government*, Accounting, Organizations and Society 29 (2004) 243–267.

CHRISTIANSEN, H., 2011. *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries*, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 5, OECD Publishing, Paris.

CUERVO-CAZURRA, A.; INKPEN, A.; MUSACCHIO, A.; RAMASWAMY, K., 2014. *Governments as Owners: State-owned Multinational Companies*, Journal of International Business Studies (2014) 45, 919–942.

CURTIS, C. & SCHEURER, J., 2017. *Performance measures for public transport accessibility: Learning from international practice*, The Journal of Transport and Land Use, Vol. 10 No. 1 [2017] pp. 93–118.

EARL, P. E POTTS, J., 2011. *A Nobel Prize for Governance and Institutions: Oliver Williamson and Elinor Ostrom*, Review of Political Economy, 23:1, 1:24, DOI:10.1080/09538259.2011.526291.

EDER, P. E YOUNG, B., 2014. *Public Management and Politically Driven Change: A Retrospective*, [www.THEPUBLICMANAGER.ORG](http://www.THEPUBLICMANAGER.ORG), Summer 2014.

Ekaterina, S.; Tatiana, B.; Ludmila, B., 2014. *Activity of State-Owned Enterprises: How to Evaluate their Effectiveness?*, Procedia – Social and Behavioral Sciences 166 (2015) 166 – 170.

ENMC, 2015. *Relatório e Contas da Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis*, EPE, 2015

FERREIRA, E.; OLIVEIRA, A.; FERRO, M., 2014. *O Setor Empresarial do Estado Após a Crise: Reflexões Sobre o Decreto-Lei n.º 133/2013*, Revista de Direito das Sociedades, V (2013), 3, 465 - 486.

FLORIO, M. E FECHER, F., 2011. *The Future of Public Enterprises: Contributions to a New Discourse*, Annals of Public and Cooperative Economics 82:4 2011 pp. 361–373.

FRANCO, S., 2003. *Finanças do Sector Público: Introdução aos Subsectores Institucionais*, Associação Académica da FDL, reimpressão 2003, Lisboa.

FREDERICK, W., 2011. *Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises*, OCDE, Corporate Governance Working Papers N° 2.

INE - Instituto Nacional de Estatística, 2017. *Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas*, INE, março de 2017.

JAUCH, L. E GLUECK, W., 1988. *Business Policy and Strategic Management*, 5<sup>th</sup> Edition, McGraw-Hill, Singapore, cap. 1.

JOHNSON, H. E KAPLAN, R., 1987. *The Rise and Fall of Management Accounting*, Management Accounting: Jan 1987; 68, 7; ABI/INFORM Global, pg. 22 - 29.

KAPLAN, R. E NORTON, D., 1992. *The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*, Harvard Business Review, January – February 1992.

KAPLAN, R. E NORTON, D., 1996. *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review, January – February 1996.

KLOVIENĒ, R. E GIMŽAUSKIENĒ, E., 2014. *Performance measurement model formation in state-owned enterprises*, 19th International Scientific Conference; Economics and Management 2014, ICEM 2014, 23-25 April 2014, Riga, Latvia.

LUFT, J., 2009. *Nonfinancial Information and accounting: a reconsideration of benefits and challenges*, American Accounting Association, Accounting Horizons, volume 23, n.º 3.

MATOS, P. E CARDADEIRO, E., 2005. *Monopólios Públicos vs Monopólios Privados: Eficiência Produtiva em Public Utilities*, Portuguese Journal of Management Studies, vol. X, n.º 2.

MEGGINSON, W. E NETTER, J., 2001. *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, Journal of Economic Literature, Vol. XXXIX, (Jun., 2001), pp. 321-389.

MILLWARD, R., 2011. *Public Enterprise in The Modern Western World: An Historical Analysis*, Annals of Public and Cooperative Economics 82:4 2011, pp. 375–398

MOORE, M. 1994. *Public Value as The Focus of Strategy*, Australian Journal of Public Administration, Vol. 53 N°.3, September 1994.

MÜHLENKAMP, H., 2013. *From State to Market Revisited: More Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 47570, posted 12, June 2013.

NASH, C. (1978). *Management Objectives, Fares and Service Levels in Bus Transport*, Journal of Transport Economics and Policy, January 1978.

OBERMANN, G., 2007. *The Role Of The State As Guarantor Of Public Services: Transaction Cost Issues And Empirical Evidence*, Annals of Public and Cooperative Economics 78:3 2007 pp. 475–500.

OCDE, 2003. *Privatizing State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OCDE, Paris.

OCDE, 2005. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: a Survey of OECD Countries*, Working Group on Privatization and Corporate Governance of State Owned Assets, OCDE, Paris.

OCDE, 2007. *10 Challenges in Setting Objectives and Reviewing Performance of SOEs*, OCDE, Paris.

OCDE, 2014. *The Size and Sectorial Distribution of SOEs in OECD countries and partners countries*, OCDE, Paris.

OCDE, 2015. *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OCDE, Paris.

OLSON, M., 1973. *Evaluating Performance in the Public Sector*, The Measurement of Economic and Social Performance, Milton Moss, ed., p.p. 355 - 409

OLSON, M., 1998 (1965 e 1971). *A Lógica da Acção Coletiva: Bens Públicos e Teoria dos Grupos*, primeira edição portuguesa, Celta Editores, Oeiras.

OÑA, J., OÑA, R., EBOLI, L. E MAZZULLA, G., 2013. *Perceived service quality in bus transit service: A structural equation approach*, Transport Policy 29, 2013, 219-226.

PAULLEY, N.; BALCOMBE, R.; MACKETT, R.; TITHERIDGE, H.; PRESTON, J; WARDMAN, R.; SHIRES, J.; WHITE, P., 2006. *The demand for public transport: The effects of fares, quality of service, income and car ownership*, Transport Policy, 13(4), pp.295-306.

PEREIRA, P., 2008. *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições Económicas, Políticas e Democracia*, Edições Almedina, Coimbra.

PEREIRA, P.; AFONSO, A.; ARCANJO, M.; SANTOS, J., 2016. *Economia e Finanças Públicas*, 5.<sup>a</sup> Edição, Escolar Editora, Lisboa.

PRATUCKCHAI, W. E PATANAPONGSE, W., 2012. *The Study of Management Control Systems in State Owned Enterprises: A Proposed Conceptual Framework*, the International Journal of Organizational Innovation, Vol 5 Num 2 Fall 2012.

RAMAMURTI, R., 1987. *Performance Evaluation of State-Owned Enterprises in Theory and Practice*, Management Science, Vol. 33, Nº.7, 7, July 1987.

RENTSCH, C. & FINGER, M., 2015. Yes, No, Maybe: *The Ambiguous Relationships Between State-Owned Enterprises and the State*, Annals of Public and Cooperative Economics 86:4 2015, pp. 617-640.

SANTOS, A., 2012. *Economia Pública*, Lisboa, Edição do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, setembro de 2012.

SHETH, C., TRIANTIS, K. E TEODOROVIC, D., 2007. *Performance evaluation of bus routes: A provider and passenger perspective*, Transportation Research Part E 43, 2007, 453-478.

SHIRLEY, M. E WALSH, P., 2000. *Public versus Private Ownership: The Current State of Debate*, Policy Research Working Paper; No. 2420. World Bank, Washington, DC. © World Bank.

SIMPSON, S., 2013. *Performance Contract and Performance Evaluation of state-Owned Enterprises: Insights From the Goal Setting Theory*, Journal of Public Administration and Governance, 2013, Vol. 3, No.2.

TATICCHI, P., TONELLI, F E CAGNAZZO, L., 2010. *Performance measurement and management: a literature review and a research agenda*, Measuring Business Excellence Journal, volume 14, n.º 1.

TONINELLI, P., 2008. *From Private to Public to Private again: a Long-term Perspective on Nationalization*, Análise Social, vol. XLIII (4.º), 2008, 675-692.

TRIBUNAL DE CONTAS, 2016. Relatório de Auditoria ao Controlo do Setor Empresarial do Estado efetuado pelo Ministério das Finanças, Relatório n.º 16/2016 - 2.ª Secção.

TZENG, G., LIN, C. E OPRICOVIC, S., 2005. *Multi-criteria analysis of alternative-fuel buses for public transportation*, Energy Policy 33, 2005, 1373-1383.

UNION DES TRANSPORTS PUBLICS ET FERROVIAIRES, Observatoire de la mobilité, (UTP) 2014. *Habitudes, impacts de la crise et attentes des voyageurs : résultats 2014*, Synthèse 2014, Paris, dezembro de 2014.

VERBEETEN, F. E BOONS, A., 2009. *Strategic Priorities, Performance Measures and Performance: an Empirical Analysis in Dutch Firms*, European Management Journal, 27, Universidade de Glasgow.

VINING, A., 2016. *What is Public Agency Strategic Analysis (PASA) and How it Differ from Public Policy Analysis and Firm Strategy Analysis?*, Administrative Sciences, Adm. Sci. 2016, 6, 19.

ZAID-CHERTOUK, M. E BANCE, P., 2015. *Gouvernances Publiques et Entreprises Publiques dans les Économies de Rente*, Annals of Public and Cooperative Economics, 86:4 2015, pp. 657 – 681.

ZHAO, C. E ZHANG, Y., 2015. *Several Major Issues on Deepening State-Owned Enterprises Reform*, China Economic Journal, 2015, Vol. 8, No. 2, 143–157.

## Legislação

Decreto-Lei N.º 133/2013, de 3 de outubro, publicado no Diário da República, N.º191, Série I – Regime Jurídico do Sector Público Empresarial.

Decreto-Lei N.º 558/99, de 17 de dezembro, publicado no Diário da República n.º 292/1999, Série I – A. Regime jurídico do SEE (Revogado).

Decreto-Lei N.º 71/2007, de 27 de março, publicado no Diário da República n.º 61/2007, Série I. Estatuto do Gestor Público.

Decreto-Lei N.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, publicado no Diário da República n.º 250/2016, Série I, 3º Suplemento. Transferência do Estado para o município de Lisboa.

Decreto-Lei N.º8/2012, de 18 de janeiro, publicado no Diário da República, N.º13, Série I – Altera o Estatuto do Gestor Público.

Regulamento (CE) N.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2007, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, em 3.12.2007.

Resolução do Conselho de Ministros N.º49/2007, de 1 de fevereiro, publicada no Diário da República N.º62, Série I, de 28.03.2007. Princípios de Bom Governo das Empresas do SEE (Revogada).

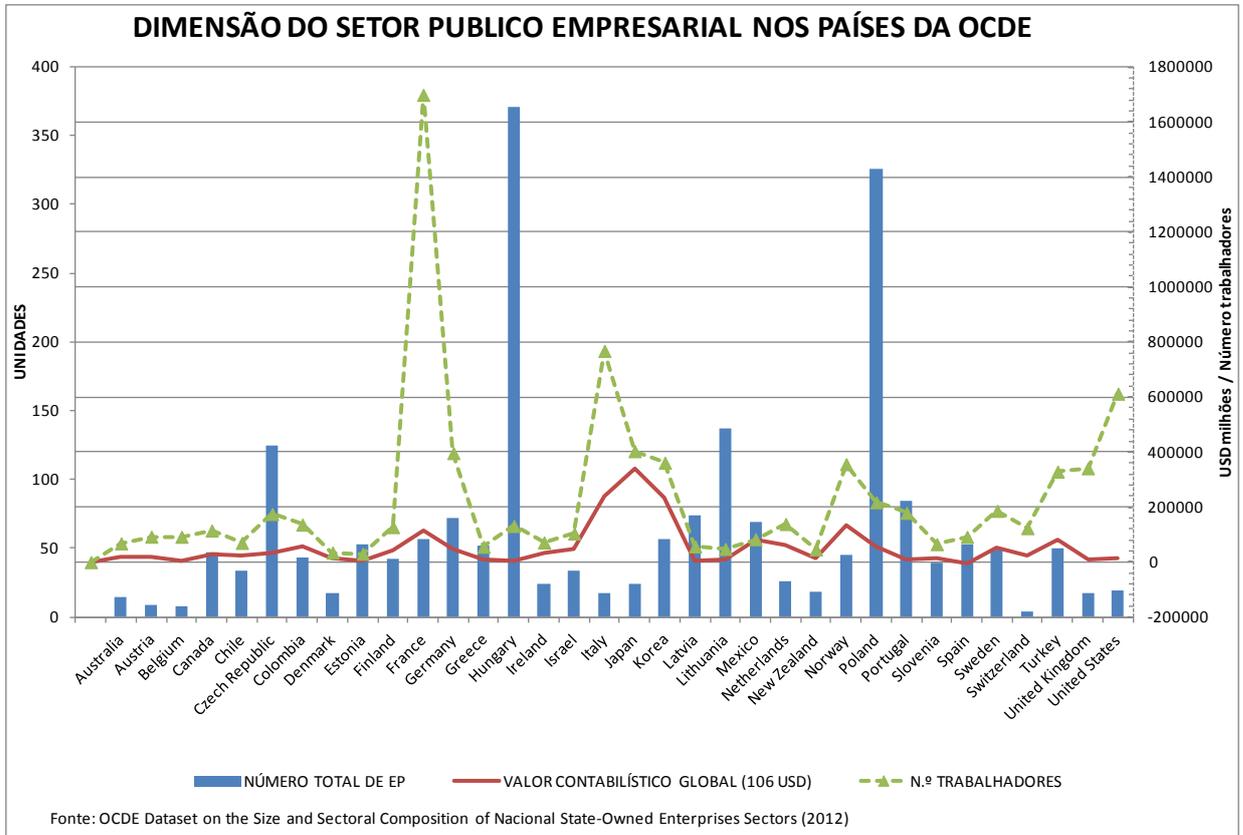
Resolução do Conselho de Ministros N.º70/2008, de 27 de março, publicada no Diário da República n.º 79/2008, Série I, de 22.04.2008. Orientações estratégicas do Estado destinadas à globalidade do sector empresarial do Estado (Revogada).

### ***Websites consultados:***

- [www.carris.pt](http://www.carris.pt)
- [www.dgtf.pt](http://www.dgtf.pt)
- [www.enmc.pt](http://www.enmc.pt)
- [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt)
- [www.utam.pt](http://www.utam.pt)

## ANEXOS

### Anexo 1- DIMENSÃO DO SPE NOS PAÍSES DA OCDE



## Anexo 2 – CARTEIRA DE PARTICIPAÇÕES DO ESTADO



Participações do Estado em 31-12-2016 Carteira Principal			
Empresas	Capital Social/Estatutário	Participação do Estado/DGTF	
		Val. Nominal	%
<b>1. Empresas Públicas não Financeiras</b>	<b>17.697.499.518,99</b>	<b>17.576.938.837,71</b>	
<b>1.1. Comunicação Social</b>	<b>1.427.698.340,00</b>	<b>1.425.043.340,00</b>	
Lusa - Agência de Notícias de Portugal, SA	5.325.000,00	2.670.000,00	50,14
RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA	EPR 1.422.373.340,00	1.422.373.340,00	100,00
<b>1.2. Cultura</b>	<b>10.000.000,00</b>	<b>8.375.000,00</b>	
OPART - Organismo de Produção Artística, EPE	EPR 4.000.000,00	4.000.000,00	100,00
Parques de Sintra - Monte da Lua, SA	2.500.000,00	675.000,00	35,00
Teatro Nacional D. Maria II, EPE	1.000.000,00	1.000.000,00	100,00
Teatro Nacional S. João EPE	EPR 2.500.000,00	2.500.000,00	100,00
<b>1.3. Gestão de Infraestruturas</b>	<b>4.870.722.275,50</b>	<b>4.870.722.275,50</b>	
<b>1.3.1. Infraestruturas Aéreas</b>	<b>25.000.000,00</b>	<b>25.000.000,00</b>	
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE	25.000.000,00	25.000.000,00	100,00
<b>1.3.2. Infra-estruturas Ferroviárias e Rodoviárias</b>	<b>4.045.375.000,00</b>	<b>4.045.375.000,00</b>	
Infraestruturas de Portugal, SA (ex-REFER, EPE)	EPR 4.045.375.000,00	4.045.375.000,00	100,00
<b>1.3.3. Infraestruturas Portuárias</b>	<b>236.135.000,00</b>	<b>236.135.000,00</b>	
APA - Administração do Porto Avelro, SA	30.000.000,00	30.000.000,00	100,00
APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo SA	51.035.000,00	51.035.000,00	100,00
APL - Administração do Porto de Lisboa, SA	60.000.000,00	60.000.000,00	100,00
APS - Administração do Porto de Sines e do Algarve, SA	80.000.000,00	80.000.000,00	100,00
APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA	15.100.000,00	15.100.000,00	100,00
<b>1.3.4. Outras Infraestruturas</b>	<b>564.212.275,50</b>	<b>564.212.275,50</b>	
Docapesca - Portos e Lotas, SA	8.528.400,00	8.528.400,00	100,00
EDIA - Empresa Desenvolvimento Infraestruturas Alqueva, SA	EPR 464.341.070,00	464.341.070,00	100,00
Parque Escolar, EPE	EPR 91.342.805,50	91.342.805,50	100,00
<b>1.4. Requalificação Urbana</b>	<b>113.900.000,00</b>	<b>64.196.000,00</b>	
Polis Litoral Norte, SA	EPR 26.100.000,00	13.833.000,00	53,00
Polis Litoral Ria de Avelro, SA	EPR 30.700.000,00	17.192.000,00	56,00
PolisLitoral Ria Formosa, SA	EPR 22.500.000,00	14.175.000,00	63,00
Polis Litoral Sudoeste, SA	EPR 19.600.000,00	9.996.000,00	51,00
VianaPolis - Sociedade Desenvolvimento Programa Polis Viana do Castelo, SA	EPR 15.000.000,00	9.000.000,00	60,00

(cont.)



Participações do Estado em 31-12-2016 Carteira Principal			
Empresas	Capital Social/Estatutário	Participação do Estado/DGTF	
		Val. Nominal	%
<b>1.5. Saúde</b>	<b>2.826.562.224,99</b>	<b>2.826.562.224,99</b>	
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE	EPR 99.030.000,00	99.030.000,00	100,00
Centro Hospitalar Cova da Beira, EPE	EPR 50.120.930,00	50.120.930,00	100,00
Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, EPE	EPR 29.930.000,00	29.930.000,00	100,00
Centro Hospitalar de Leiria, EPE	EPR 29.930.000,00	29.930.000,00	100,00
Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE	EPR 230.955.635,33	230.955.635,33	100,00
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE	EPR 133.293.333,33	133.293.333,33	100,00
Centro Hospitalar de São João, EPE	EPR 115.000.000,00	115.000.000,00	100,00
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE	EPR 209.192.791,00	209.192.791,00	100,00
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE	EPR 59.953.000,00	59.953.000,00	100,00
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, EPE	EPR 60.882.000,00	60.882.000,00	100,00
Centro Hospitalar do Algarve, EPE	EPR 154.434.888,00	154.434.888,00	100,00
Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPE	EPR 97.184.651,00	97.184.651,00	100,00
Centro Hospitalar do Médio Ave, EPE	EPR 43.342.791,00	43.342.791,00	100,00
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE	EPR 86.954.419,00	86.954.419,00	100,00
Centro Hospitalar do Porto, EPE	EPR 144.704.000,00	144.704.000,00	100,00
Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, EPE	EPR 59.080.000,00	59.080.000,00	100,00
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	EPR 71.279.540,00	71.279.540,00	100,00
Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE	EPR 256.863.333,33	256.863.333,33	100,00
Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, EPE	EPR 31.350.602,00	31.350.602,00	100,00
Centro Hospitalar Tondela-Viseu, EPE	EPR 39.900.000,00	39.900.000,00	100,00
Hospital da Senhora da Oliveira Guimarães, EPE	EPR 67.230.000,00	67.230.000,00	100,00
Hospital de Magalhães Lemos, EPE	EPR 20.000.000,00	20.000.000,00	100,00
Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE	EPR 27.050.000,00	27.050.000,00	100,00
Hospital Distrital de Santarém, EPE	EPR 56.192.791,00	56.192.791,00	100,00
Hospital do Espírito Santo de Évora, EPE	EPR 31.002.535,00	31.002.535,00	100,00
Hospital Garcia da Orta, EPE	EPR 132.819.535,00	132.819.535,00	100,00
Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, EPE	EPR 18.200.000,00	18.200.000,00	100,00
Hospital Santa Maria Maior, EPE	EPR 22.589.302,00	22.589.302,00	100,00
IPO - Coimbra, EPE	EPR 23.650.000,00	23.650.000,00	100,00
IPO - Lisboa, EPE	EPR 54.880.000,00	54.880.000,00	100,00
IPO - Porto, EPE	EPR 41.400.000,00	41.400.000,00	100,00
Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE	EPR 26.577.236,00	26.577.236,00	100,00
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE	EPR 14.116.000,00	14.116.000,00	100,00
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, EPE	EPR 33.854.419,00	33.854.419,00	100,00
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE	EPR 57.270.523,00	57.270.523,00	100,00
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE	EPR 81.508.063,00	81.508.063,00	100,00
Unidade Local de Saúde do Litoral Alentejano, EPE	EPR 17.900.000,00	17.900.000,00	100,00
Unidade Local de Saúde do Nordeste, EPE	EPR 67.540.000,00	67.540.000,00	100,00
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, EPE	EPR 29.399.907,00	29.399.907,00	100,00

(cont.)

Participações do Estado em 31-12-2016			
Carteira Principal			
Empresas	Capital Social/Estatutário	Participação do Estado/DGTF	
		Val. Nominal	%
<b>1.6. Transportes</b>	<b>6.162.033.758,73</b>	<b>6.157.028.508,73</b>	
Companhia Camis de Ferro de Lisboa, SA	382.940.504,16	382.940.504,16	100,00
CP - Comboios de Portugal, EPE	EPR 3.333.713.275,71	3.333.713.275,71	100,00
Metro do Mondego, SA	EPR 1.075.000,00	569.750,00	53,00
Metro do Porto, SA	EPR 7.500.000,00	3.000.000,00	40,00
Metro - Metropolitano de Lisboa, EPE	EPR 2.176.544.523,86	2.176.544.523,86	100,00
Sociedade Transportes Colectivos do Porto, SA	143.289.490,00	143.289.490,00	100,00
Translejo - Transportes Tejo, SA	EPR 116.970.965,00	116.970.965,00	100,00
<b>1.7. Parpública</b>	<b>2.000.000.000,00</b>	<b>2.000.000.000,00</b>	
Parpública - Participações Públicas, SGPS, SA	EPR 2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	100,00
<b>1.8. Defesa</b>	<b>3.000.000,00</b>	<b>3.000.000,00</b>	
MM - Gestão Partilhada, EPE	EPR 3.000.000,00	3.000.000,00	100,00
<b>1.9. Outros Sectores</b>	<b>283.582.919,77</b>	<b>222.011.488,49</b>	
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE	EPR 50.000,00	50.000,00	100,00
AICEP - Agência para Investimento Comércio Externo de Portugal, EPE	EPR 114.927.979,87	114.927.979,87	100,00
EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SGPS, SA	30.000.000,00	30.000.000,00	100,00
ENMC - Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, EPE (ex-EGREP)	EPR 250.000,00	250.000,00	100,00
FRME - Fundo p. Revit. Modern. Tecido Emp., SGPS, SA	EPR 72.305.149,90	46.971.558,62	64,96
Portugal Capital Ventures, SCR, SA	40.412.650,00	4.174.810,00	10,33
SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE	EPR 25.637.140,00	25.637.140,00	100,00
<b>2. Empresas Públicas Financeiras</b>	<b>6.039.000.999,20</b>	<b>6.011.532.849,80</b>	
Caixa Geral de Depósitos, SA	5.900.000.000,00	5.900.000.000,00	100,00
IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA	EPR 100.000.000,00	100.000.000,00	100,00
PME Investimentos, SA	27.500.000,00	4.133.750,00	15,03
SOFID - Soc.p. Financiamento Desenvolvimento Instituição Financeira de Crédito, SA	11.500.999,20	7.399.099,80	64,33
<b>3. Empresas Sedeadas no Estrangeiro</b>	<b>28.440.453,35</b>	<b>713.298,46</b>	
Fundo de Estabilização da Zona Euro, SA	28.440.453,35	713.298,46	2,51
<b>4. Organismos Internacionais</b>	<b>701.935.300.000,00</b>	<b>17.564.400.000,00</b>	
Mecanismo Europeu de Estabilidade - MEE	701.935.300.000,00	17.564.400.000,00	2,50
<b>5. Total</b>	<b>725.700.240.371,54</b>	<b>41.153.584.985,97</b>	

Obs.: Inclui todas as empresas em que o Estado detém participação direta, com excepção das empresas em liquidação, carteira acessória e fundos.  
EPR - Entidades Públicas Reclasseificadas

Participações do Estado em 31-12-2016			
Carteira Acessória			
Empresas	Capital Social	Participação do Estado /DGTF	
		Val. Nominal	%
Banif - Banco Internacional do Funchal, SA	3.616.580.885,00	2.595.880.885,00	71,78
BRISA - Autoestradas de Portugal, SA	600.000.000,00	0,87	0,00
CIMPOR - Cimentos de Portugal, SGPS, SA	672.000.000,00	220,00	0,00
CIPAN - Companhia Industrial Produtora de Antibióticos, SA	n.d.	12,00	
CNEMA - Centro Nacion. Expos. Mercados Agrícolas, SA	3.300.000,00	30.000,00	0,91
Companhia Minas de Penedono, SA	299.278,74	74.819,68	25,00
Companhia Portuguesa de Hotéis SA	80.001,00	10.914,00	13,64
Cooperativa Cultural Recreativa Gafanha da Nazaré, CRL	n.d.	5,00	
D. Pedro - Investimentos Turísticos, SA	15.000.000,00	195,00	0,00
Gestinsua - Aquisições Alianças Patrim. Imob. Mobil., SA	50.000,00	8.750,00	17,50
Imobiliária Construtora Grão-Pará, SA	12.500.000,00	115,00	0,00
INAPA - Investimentos, Participações e Gestão, SA	180.135.111,43	3.564,00	0,00
IO - Investment Opportunities, SA	41.200.000,00	6.200.000,00	15,05
IPE Macau - Investimentos e Participações Empresarias, SARL	118.759,20	118.759,20	100,00
Mac Coelho	n.d.	4,00	
Matadouro Regional do Barroso e Alto Tâmega, SA	125.000,00	36.450,00	29,16
Matur - Sociedade de Empreendimentos Turísticos da Madeira, SA	2.918.970,00	20,00	0,00
MOBLE, SA	50.000,00	50.000,00	100,00
NET - Novas Empresas e Tecnologias, SA	1.137.205,00	17.500,00	1,54
Norvalor	n.d.	25,00	
NOS, SGPS, SA (ex-ZON Multimédia, SGPS, SA)	26.895.375,00	15,30	0,00
Parcaba SGPS, SA	EPR 1.000.000.000,00	490.000.000,00	49,00
Parparticipadas, SGPS, SA	EPR 90.050.000,00	90.050.000,00	100,00
Parquiverca - Cooperativa Abastecimento Alimentar, SCARL	n.d.	49,88	
Parups, SA	EPR 50.000,00	50.000,00	100,00
Parvalorem, SA	EPR 50.000,00	50.000,00	100,00
The Navigator Company, SA (Ex-Portugal, SA)	717.500.000,00	1.680,00	0,00
PHAROL, SGPS, SA (ex-Portugal Telecom, SGPS, SA)	5.151.613,80	0,71	0,00
Portugal Venture Capital Initiative, SA	111.330.000,00	12.500.000,00	11,23
Prado Karton - Companhia de Cartão, SA	2.000.000,00	16,00	0,00
SANJIMO - Sociedade Imobiliária, SA	EPR 61.876,00	4.930,12	7,97
Sociedade Águas da Curia, SA	2.000.000,00	1.010,00	0,05
Sociedade Imagem Real, Lda	n.d.	288,31	
Sonagi - Sociedade Nacional Gestão Investimento, SGPS, SA	10.000.000,00	11.200,00	0,11
SPIDOURO - Sociedade Promoção Inv. Douro Trás-os-Montes, SA	901.942,50	74.850,00	8,30
WTC Macau - World Trade Center Macau, SARL	3.562.776,12	89.069,40	2,50
<b>Total</b>	<b>7.115.048.793,79</b>	<b>3.195.265.348,48</b>	

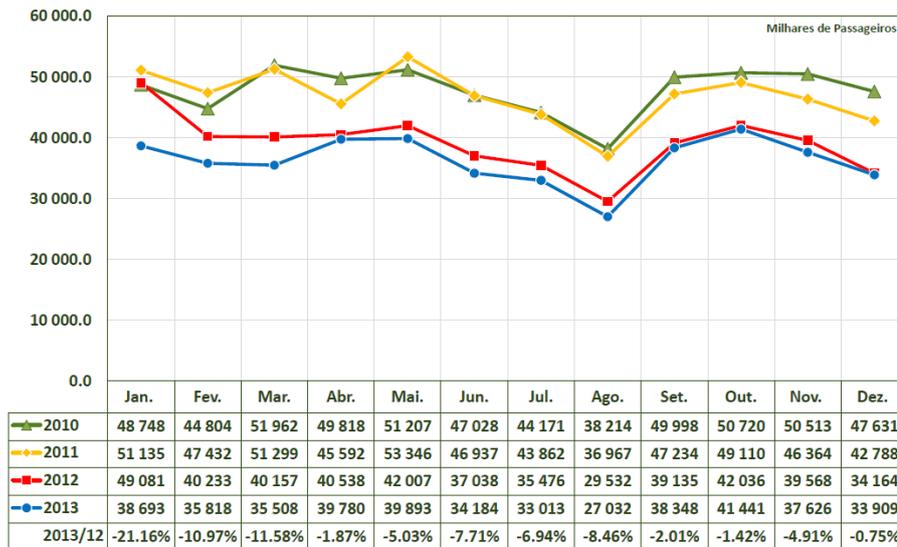
EPR - Entidades Públicas Reclasseificadas

Nota: n.d. - não disponível

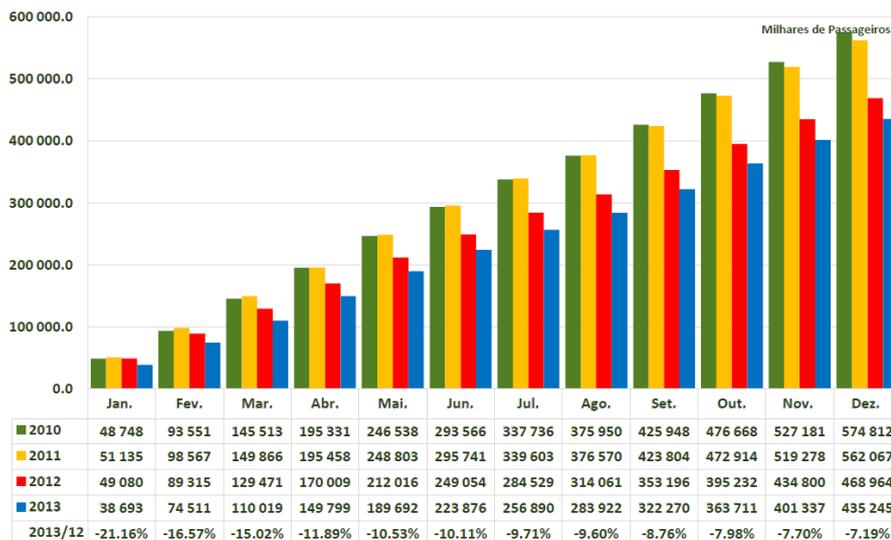
## Anexo 3 – EVOLUÇÃO DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS NA REDE DE TRANSPORTES PÚBLICOS NA ZONA DE LISBOA

Fonte: Autoridade Metropolitana dos Transportes de Lisboa, Evolução da procura de transportes na área metropolitana de Lisboa – Ano 2013.

### Passageiros Transportados Carris + ML + CP + TT + SL + FT + MTS



### Passageiros Transportados Carris + ML + CP + TT + SL + FT + MTS



## Anexo 4 – Passageiros Transportados em Carro Próprio (Em % do total de passageiros X Km em cada país)

04/10/2017

Eurostat - Tables, Graphs and Maps Interface (TGM) table print preview

### Modal split of passenger transport % in total inland passenger-km

Passenger cars

geo	time	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
EU (28 countries)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	82.4	82.7	83.3	83.5	83.4	83.3	83.2	83.1	82.8	83.6	83.5	83.2	82.8	83	83.1	83.1	
EU (27 countries)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	82.4	82.7	83.3	83.5	83.4	83.3	83.2	83.1	82.8	83.6	83.5	83.2	82.8	83	83.1	83.1	
Belgium		83.3	83.3	83.3	83.3	82.6	82.9	82.9	83	83.1	83.1	83	82.6	81.9	80.5	79.6	79.8	79.2	78.8	79.6	79.5	79.7	79.5	79.3	79.6	80.2	80.8	
Bulgaria		:	:	:	:	59.6	61.9	61	63.3	67.9	60.8	61.5	61.2	66.5	69.8	70.9	72.6	73.8	75.1	79.5	80	80.6	82.1	83	82.3	83.2	83	
Czech Republic		:	:	68.9	71.3	73.4	70.1	71.7	72.7	73.6	73.1	71.8	73.8	75.5	76.6	75.5	75.2	75.7	76	76.2	73	74.4	74	73.6	73.1	74.1	74.1	
Denmark		82.4	82.9	82.8	80.5	80.2	79.9	79.6	79.6	79.6	80.1	79.6	79.2	79.1	79.1	79.3	79.1	79.1	79.6	79.8	80	79.7	79.9	79.9	79.9	80.2	80.8	
Germany		85.4	84.6	85	84.5	85.8	85.4	85.4	85.3	85.5	85.7	85.2	85.5	86.2	86.1	85.8	85.8	85.6	85.6	85.7	85.6	86	86	85.9	85.4	85.8	85.7	85.6
Estonia		:	:	:	:	:	:	:	73.2	75	69.8	72	73.8	75.6	74.6	77	76	77.2	79.4	81.6	81.4	81.8	81.4	81	81.6	78.2	80.8	
Ireland		84.9	84.3	84.2	83.8	83	83	83.3	83.3	83.4	83.4	80.6	80.6	81	81.4	81.9	82.1	82.3	82.3	82.3	82.1	82.6	82.6	82.8	83.2	79.8	80.4	
Greece		64	64.6	64.3	65.4	66.7	66.9	67.9	68.9	70	71.5	72.8	74.3	75.1	76.4	77.5	78.3	79.2	79.9	80.8	81.9	81.6	81.6	81.6	81.3	81.4	81.4	
Spain		78.1	80.4	80.8	81.4	81.9	82	81.3	81.5	80.5	81.2	81	80.8	82.5	83.1	81.7	82	82.8	81	80.3	81.4	82.3	80.9	80.7	80.3	82.7	81.4	
France		84.8	85.1	85.6	86.2	86.5	86.8	86.4	86.4	86.6	86.1	86.6	86.4	86.6	86.2	85.8	85.3	84.9	84.2	85.4	85.5	85.3	85.1	85.2	85	84.8	85.9	
Croatia		:	:	:	:	70.7	72.9	74.6	77.6	80.9	81.4	81.7	82.2	82.2	83.8	83.8	83.7	82.9	82.2	83.6	83.7	84.6	85.8	85.5	85.1	85.9	85.9	
Italy		80.2	80.6	82.3	82.9	83	82.4	82.5	82.7	83.4	83	83.3	83.2	83.3	83.4	83.4	81.8	81.5	81.6	81.7	82.8	81.7	81.1	78.9	79.7	80.1	80.8	
Cyprus		:	:	:	:	77.3	77.1	77.4	77.7	77.9	77.7	77.5	77.4	76.4	78.8	79.2	79.6	80.3	81.2	82.4	81.9	81.7	81.3	81.5	81.8	81.3	81.3	
Latvia		:	:	:	:	67.3	71.6	72.8	74	73.9	79	79.5	79.1	78.2	76.9	76.2	78.8	81.5	80.5	81.5	80.1	78.3	78.9	79.4	80.9	82.3	82.3	
Lithuania		:	:	:	:	:	:	:	:	82.2	82.6	82	85	86.6	89.8	90.9	91	91.2	92.3	91.7	90.8	91.9	91.4	88.3	89.2	89.2		
Luxembourg		85.3	85.4	84.9	85.2	84.9	85	85.2	85.1	85.2	84.9	85.5	85.2	85.7	85.7	85.6	85.5	85.3	84.9	84.2	84.3	83.5	83.1	83	82.8	83.6	82.9	
Hungary		60.5	63.2	63.9	64.5	64.3	64.4	94.7	64.6	63.9	62.8	61.9	61.7	61.1	62.1	63.2	64.2	65.6	67.6	67.5	69.1	68.6	68.3	67.6	67.5	67.5	68.2	
Malta		:	:	:	:	80.6	80.4	79.8	79.6	79.6	79.6	79.3	79.4	79.5	79.6	80.3	80.4	80.6	80.8	81.9	81.5	82.4	82.5	83	83.1	82.3	82.3	
Netherlands		:	:	:	:	:	:	:	:	:	87.6	87.5	87.9	88.4	88.7	88.2	87.7	87.5	87.1	87.3	86.9	86.5	86.3	86	85.5	86.1	86.1	
Austria		77.1	77	77	77.2	77.8	77.2	77.4	79	79.4	79.6	79	79.1	79.1	79.3	79.3	79.4	79.3	78.9	78.3	79	78.4	78.3	77.9	77.5	77.6	77.8	
Poland		41.3	49.8	55.3	57.9	62.3	64.6	69.3	71.3	72.1	72.3	61	62.9	65.1	66.5	67.9	69.4	70.1	70.7	71.9	74.7	76.1	76.6	76.8	78	78.2	78.5	
Portugal		:	:	68.2	72.2	74.3	76.5	78.1	80	80	81.1	81.7	82.8	84.9	85.1	85.1	89.3	89.6	89.4	89.2	89.4	89.1	89.2	89.5	89.4	89.8	89.4	
Romania		:	:	:	56.2	57.7	61.3	66.1	69.8	71.5	72.5	75.8	75.7	76.2	75.5	76.4	77.5	72.2	76.5	78	78.5	78.2	78.9	78.5	79.9	79.9		
Slovenia		62.7	66.4	73.9	75.8	76.6	77.6	78.4	79.2	80.8	80.8	82.9	83.5	83.9	83.5	84.9	85.6	85.6	86	86.4	86.7	86.8	86.6	86.7	86.3	86.3	86.1	
Slovakia		:	:	46.5	47.7	44.5	45.8	49.5	52.8	57	64.4	64.7	66.8	68.8	67.8	69.4	70.8	72	73	77.6	78	77.3	77.3	77.8	77.4	75.8		
Finland		81.2	81.7	82	81.9	81.8	81.7	81.7	82	82.7	83.3	83.4	83.8	84.1	84.4	84.8	84.9	84.9	84.9	84.5	84.9	84.9	85.1	84.9	84.9	85.2	85	
Sweden		84.1	84.7	84.8	84.4	84.4	84.1	84	83.9	83.9	83.9	85.4	85.4	85.4	85.5	85.8	85.6	85.1	84.9	84.3	84.1	84	83.8	83.6	83.4	83.5	83.2	
United Kingdom		88	88.2	88.5	88.9	89.2	89.2	89	88.7	88.5	88.1	88.1	88.2	89.1	88.5	88.7	88.3	88.3	87.9	87.2	87	86.3	86.2	86.1	86	86.1	86	
Iceland		:	:	:	:	88.6	88.6	88.6	88.8	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	
Norway		:	:	:	:	88.1	87.7	87.6	87.8	87.7	88.3	88.5	89	88.9	88.8	88.5	88.6	88.7	88.5	88.6	88.3	88.4	89.8	89.8	89.8	89.8	89.4	
Switzerland		82.1	81.1	81.4	80.9	80.6	83.1	83.2	83.2	81.8	81.7	81.1	80.6	80.1	79.8	79.6	78.4	77.9	77.4	77.8	77.5	77.3	77.2	77.7	75.8	75.6	75.2	
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the		:	:	:	:	:	:	81.6	81.3	84.5	83	81.3	78.8	78.5	79.2	80.4	77.8	75.2	75.6	74.6	74.9	77.3	80.1	84	83.1	83.1		
Turkey		27.5	27.6	28.1	30.8	34.8	36.5	37.2	38.2	40	42.7	45.9	49.6	49	49.2	51.3	52.3	53.9	54.9	56.3	56.9	59.3	59.2	61.6	63.7	64.9	67.6	

:-not available e=estimated z=not applicable b=break in time series

Source of Data Eurostat

Last update: 02.10.2017

Date of extraction: 04 Oct 2017 12:03:35 CEST

Hyperlink to the table: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdr210>

General Disclaimer of the EC website: [http://ec.europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)

Short Description: This indicator is defined as the percentage share of each mode of transport in total inland transport, expressed in passenger-kilometres (pkm). It is based on transport by passenger cars, buses and coaches, and trains. All data should be based on movements on national territory, regardless of the nationality of the vehicle. However, the data collection methodology is not harmonised at the EU level.

Code: tsdr210