
UMA ANÁLISE SWOT AO MODELO DE EMPRESA MUNICIPAL EM PORTUGAL

Nuno Ferreira da Cruz - CESUR, DECivil, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa - E-mail: nunocruz@civil.ist.utl.pt

Rui Cunha Marques - CESUR, DECivil, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa - E-mail: rcmr@civil.ist.utl.pt

RESUMO:

O presente artigo discute o modelo organizativo e institucional de empresa municipal (EM) na prestação de serviços públicos locais em Portugal. A recente entrada em vigor de uma lei que define o regime jurídico para o sector empresarial local (RJSEL), bem como a crescente noção de que os novos modelos de gestão pública apresentam grandes vantagens em relação ao modelo burocrático que caracterizava a administração pública tradicional, tornam este assunto pertinente e actual. A caracterização deste modelo de prestação de serviços públicos locais é efectuada, neste artigo, com base numa análise SWOT referindo-se ao modelo de EM. Tratando-se de uma abordagem inovadora no campo da prestação de serviços por parte das autarquias locais, este estudo representa uma importante contribuição para a literatura existente. A análise permite concluir que o conceito de EM apresenta bons princípios e, em teoria, possui vantagens em relação a outros modos de prestação de serviços.

Palavras-chave: análise SWOT; empresa municipal; sector empresarial local.

Códigos JEL: H11; H83; L32

ABSTRACT:

The current paper discusses the organisational and institutional model of municipal companies in the provision of local public services in Portugal. The recent law that came into force defining the legal regime for the local business sector, as well as the growing notion that the new public management models represent great advantages in comparison with the bureaucratic model that characterized the traditional public administration, make this an up to date and relevant matter. The description of this model of local public services provision is in this paper based on a SWOT analysis referring to the model of municipal company. Representing an innovative approach, this study makes an important contribution to the literature regarding the provision of this type of services in Portugal. This analysis leads to the conclusion that the concept of municipal company is based on noble principles and, in theory, it shows advantages towards other means of services provision.

Key Words: local business sector; municipal company; SWOT analysis.

JEL codes: H11; H83; L32

1. INTRODUÇÃO

Falar de forças competitivas de mercado no sector empresarial local não faz, à partida, muito sentido. De facto, a ausência desse ambiente competitivo poderá ser, em si mesmo, um factor justificativo de alguma falta de produtividade observada no seio destas organizações. Diz-se, por vezes, das empresas públicas, que estas não possuem instinto de sobrevivência (Ramos, 2007).

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

A utilização de instrumentos de apoio à tomada de decisão poderá explicitar, quer os pontos fracos do modelo de EM, permitindo a formulação de medidas correctivas, quer os pontos fortes que viabilizam esta forma de prestação de serviços públicos locais e regionais. Um dos instrumentos mais utilizados para a percepção das características internas (organizacionais) e externas (ambientais)

de projectos ou instituições consiste na análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*). Esta metodologia, combinando as forças e fraquezas das organizações com as oportunidades e ameaças do mercado, permite, quando efectuado com espírito crítico e auxílio de outras ferramentas e instrumentos de análise estratégica, traçar um rumo ou uma estratégia eficiente de negócio. Neste artigo, a análise SWOT é desenvolvida sobre o modelo de EM em Portugal.

Tendo por base uma pesquisa que englobou todos os municípios portugueses (Cruz e Marques, 2009), sabe-se que existem em Portugal 235 EM, distribuídas por 129 municípios (dados de Abril de 2008). A informação mais importante, retirada da base de dados aí criada, encontra-se resumida no Quadro 1.

Depois da aprovação da Lei n.º 58/98 que regulava as Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais, assistiu-se a uma explosão do número de empresas participadas e, de certa forma, controladas pelas autarquias. Se é certo que existiam 11 empresas “de âmbito municipal” antes da entrada em vigor desta primeira lei, o facto é que quando o actual regime jurídico para o sector empresarial local (RJSEL – Lei 53-F/2006) entrou em vigor, já existiam 209 entidades deste género.

QUADRO 1
Informação relevante sobre as EM em Portugal

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

A quantidade de EM em Portugal parece manter a tendência de aumentar cada vez mais, verificando-se que ainda não se atingiu uma fase de estabilização do número de empresas. Por outro lado, tendo em conta a criação destas empresas ao longo dos anos desde 1998, constata-se que existem oscilações importantes relacionadas essencialmente com os ciclos eleitorais (ver Figura 1). Finalmente, sabe-se que a prestação de serviços públicos locais através de empresas municipais e intermunicipais se encontra relativamente bem distribuída por todo o território nacional. Ao contrário do que é habitual em actividades de cariz económico, não se verifica uma diferença demasiado acentuada entre o litoral e o interior do país (Cruz e Marques, 2008).

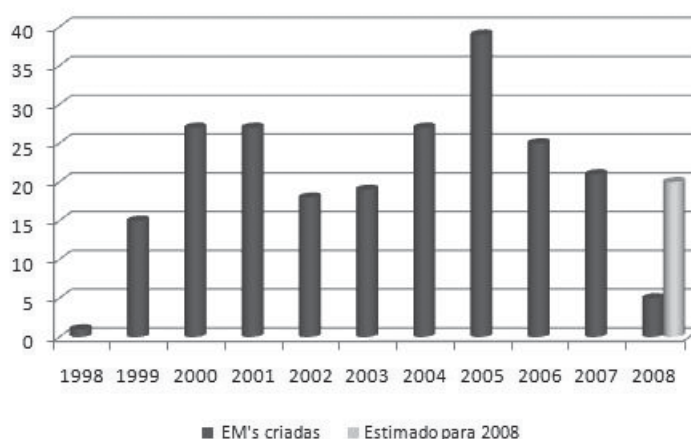
As competências que os municípios podem delegar nas EM (estipuladas na Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro) são susceptíveis de serem agrupadas em *clusters* ou sectores de actividade empresarial. Tal como se pode ver na Figura 2, fará sentido agrupar todas essas competências em 7 diferentes *clusters*, sendo que os *clusters* A e B englobam as

empresas de “Exploração de Serviços de Interesse Geral”, enquanto os *clusters* C, D, E e F reúnem os serviços de “Promoção do desenvolvimento local e regional”. No *cluster* G agrupam-se as empresas que, pelo facto do seu “objecto social” sair fora do âmbito das atribuições dos municípios, levantaram suspeitas quanto à sua legalidade. Na realidade, como é exposto no capítulo 3, a legislação em vigor impõe certas restrições à actividade desenvolvida por estas empresas.

Tanto quanto se sabe, a análise SWOT ao modelo de EM nunca foi, até à data, aplicada em Portugal, pelo que o uso desta metodologia para caracterizar este modelo de prestação de serviços públicos locais é, portanto, entendida como uma contribuição importante.

Este artigo está organizado da seguinte forma: após esta breve introdução, no segundo capítulo faz-se referência aos diferentes modelos de prestação de serviços públicos locais em Portugal. No terceiro capítulo é apresentada uma breve análise ao

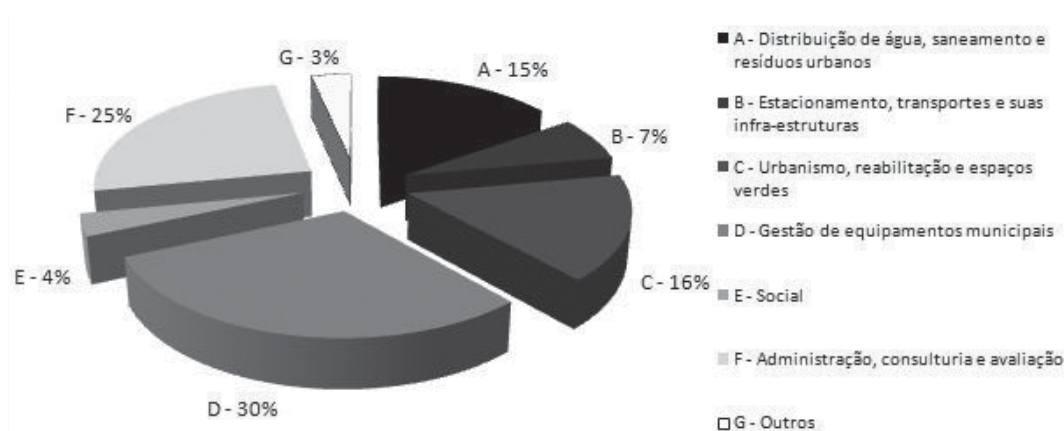
FIGURA 1
Criação de EM desde 1998 em Portugal.



Fonte: Cruz e Marques (2009)



FIGURA 2
Percentagem de EM por sector de actividade.



Fonte: Cruz e Marques (2009)

regime jurídico do sector empresarial local (RJSEL), enquanto no quarto capítulo se expõem as principais características da metodologia SWOT. As várias etapas da análise SWOT aqui aplicada, bem como as conclusões que delas derivam, são enunciadas no quinto capítulo. Por fim, no sexto capítulo, são feitas algumas considerações finais.

2. TIPOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS E DE ORGANIZAÇÃO EMPRESARIAL

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

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

Apenas no modelo de gestão privada existe transferência de responsabilidade da prestação do serviço. Nos casos de gestão pública directa ou indirecta, essa responsabilidade continua a ser da autarquia, transmitindo-se unicamente, no caso da gestão indirecta, a efectiva gestão dos serviços (Bernardes, 2003).

Na procura da melhor forma de prestação dos serviços, os representantes autárquicos devem definir cuidadosamente quais são aquelas que permitem satisfazer eficientemente as necessidades da população, face aos recursos disponíveis.

“Frequentemente, verifica-se que a gestão efectuada directamente pela autarquia não se revela a mais eficiente e eficaz, sendo necessário equacionar outras possibilidades, ou seja, optar por formas de gestão dos serviços públicos locais para além da gestão pública directa” (Maldonado, 2003: 303).

As quatro modalidades de prestação de serviços públicos locais preponderantes em Portugal, encontram-se ilustradas na Figura 3. A nível internacional a situação é semelhante, sendo que, por vezes, existem ainda outras formas de prestação de serviços, das quais se destacam as cooperativas. Em Portugal, este modelo é também permitido, não obtendo, contudo, muitos adeptos até aos dias de hoje. As régies cooperativas ou cooperativas de interesse público são pessoas colectivas que, para a prestação de serviços, se associam com o Estado, outras pessoas colectivas de direito público ou outras cooperativas ou utentes dos bens e serviços produzidos. Correspondem, portanto, a organismos participados pelos municípios, entidades privadas, cooperantes e utentes que desenvolvem uma actividade de interesse local.¹

Os serviços municipais correspondem a divisões ou departamentos de uma determinada Câmara Municipal, sem qualquer tipo de autonomia relativamente a esta. A gestão e contabilidade dos

serviços são de carácter semelhante à restante actividade administrativa da câmara e estão sujeitos aos mesmos formalismos e controlos. As suas contas não são autonomizadas relativamente às contas da autarquia. Este trata-se, de facto, de um caso de gestão directa pura em que o executivo municipal assegura a gestão e o órgão deliberativo (Assembleia Municipal), efectua o controlo da actividade. Os investimentos são financiados pelo orçamento da Câmara Municipal e por outros possíveis subsídios externos (Maldonado, 2003; Tavares e Camões, 2005).

Os serviços municipalizados constituem outra forma de intervir ao alcance das Câmaras Municipais, possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com uma contabilidade autónoma mas ainda sem personalidade jurídica (todos os contratos são outorgados pelo município). Deste modo, a prestação de serviços públicos de interesse local é explorada sob a forma industrial por conta e risco dos municípios. Os investimentos são financiados directamente pelo orçamento dos serviços municipalizados e o recurso a crédito fica sujeito ao limite máximo de endividamento municipal (Maldonado, 2003).

FIGURA 3
Tipos de serviços públicos locais



¹ Ainda sobre esta temática, no âmbito do abastecimento de água para consumo humano, veja-se IRAR (2006).

Os defensores da gestão de serviços públicos por EM, consideram que os serviços municipais e municipalizados são obsoletos e não respondem eficientemente às solicitações (Tavares e Camões, 2005). De facto, muitas vezes os autarcas são “obrigados” a constituir EM para vencerem obstáculos meramente burocráticos ou restrições legais. Não parece, em boa verdade, que seja esta a razão mais válida para a criação de empresas; no entanto é o que acontece em muitos casos. O problema reside no pequeno raio de acção que os serviços municipais e municipalizados têm, consequência do regime jurídico em que se enquadram.

As empresas municipais podem ser detidas inteiramente pelos municípios (ou associações de municípios no caso das intermunicipais), podem ser em parte detidas pelos municípios e na parte remanescente por outros organismos públicos ou podem resultar de parcerias público-privadas (PPP). Estas parcerias são do tipo institucional e implicam a cooperação entre os sectores público e privado numa entidade distinta, apesar de ser sempre assegurado o controlo por parte município (posição accionista maioritária ou outra forma de controlo). Quando se opta pela criação de uma EM, tenta-se proceder a uma desintegração vertical positiva do poder local, com vista a um maior grau de especialização. Pretende-se que o desenvolvimento de uma determinada actividade, com um modelo de gestão empresarial, consiga ganhos de qualidade e se obtenha racionalidade acrescentada (Cruz e Marques, 2009).

Estas entidades, que devem explorar actividades que prossigam fins de interesse público e deter um objecto que se contenha no âmbito das atribuições autárquicas, gozam de personalidade e capacidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. No caso das EM, mais uma vez o recurso a crédito fica sujeito ao limite máximo de endividamento municipal (Gonçalves, 2007).

A possibilidade de criação de EM surge, então, como forma de responder às necessidades e pretensões dos municípios que, quer pela instituição de entidades empresariais, quer pela aquisição de participações em empresas já existentes, aspiram essencialmente a um de três objectivos, designadamente a empresarialização dos serviços, a instituição de parcerias ou o desenvolvimento de uma iniciativa económica. Existem, no entanto, casos de sobreposição de objectivos (Gonçalves, 2007).

A empresarialização relaciona-se com a tentativa de conferir à administração pública uma maior racionalidade e cultura de tipo empresarial. Esta tendência, associada ao movimento conhecido como *New Public Management* (Nova Gestão Pública), é baseada numa gestão por objectivos, focalizando a atenção nos resultados produzidos (na eficiência e eficácia) e na avaliação do desempenho (Cruz e Marques, 2009).

As empresas concessionárias dos serviços públicos locais englobam-se nas PPP do tipo puramente contratual, em que as parcerias assentam em relações puramente contratuais a prazo. Esta modalidade de gestão também tem tido alguns adeptos ao longo dos anos (essencialmente nos sectores do ambiente e dos transportes), sendo que existem vários aspectos acerca deste modelo que merecem reflexão. Com efeito, esta modalidade de prestação de serviços, tenta atingir níveis de excelência na gestão das actividades económicas, com preocupações orçamentais e de rentabilidade reforçadas, aspectos em que o sector privado se tem demonstrado eficiente. No entanto, há que ter sempre em mente que estes serviços representam um bem essencial, com outras preocupações para além das económicas (ainda mais nos serviços de promoção do desenvolvimento local e regional). Para tentar compatibilizar estes dois campos antagónicos, a perspectiva de promover sinergias entre o público e

privado parece ganhar forma, onde, por exemplo por intermédio de PPP do tipo institucionalizado, cada sector se poderia concentrar naquilo que melhor faz (Silva e Rodrigues, 2005).

Para além dos sectores do ambiente e dos transportes já referidos, que têm valor económico latente, também outros âmbitos de natureza municipal podem ser alvo de parcerias deste género. Todavia, a maioria dos municípios ainda não se encontra tecnicamente preparada para a complexidade de muitos aspectos que as PPP envolvem, não só na fase concursal como na gestão de contrato (Marques e Silva, 2008).

3. BREVE ANÁLISE AO REGIME JURÍDICO DO SECTOR EMPRESARIAL LOCAL

No quadro legal, foi só a partir de 1998, com a entrada em vigor da Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto), que se tornou possível para os municípios a criação de empresas para a prossecução dos mais diversos fins. Este diploma previa a constituição de EM segundo três modalidades distintas, a saber: as empresas públicas, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detinham a totalidade do capital; as empresas de capitais públicos, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas possuíam participação no capital em associação com outras entidades públicas; e as empresas de capitais maioritariamente públicos, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas tinham a maioria do capital em associação com outras entidades privadas. Os agentes do poder local viam-se providos pela primeira vez, de um mecanismo que lhes permitia uma gestão diferente

dos recursos humanos e financeiros, através da criação de empresas de âmbito municipal (Tavares e Camões, 2007).

Talvez pelo carácter pioneiro da lei em causa, o facto é que esta apresentava bastantes falhas e limitações, razão pela qual se tornou imperativa a sua revisão e uma nova abordagem.²

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

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

As empresas gestoras de SIG devem formular os seus objectivos no sentido de desenvolverem actividade sem discriminação das zonas rurais e do interior, na óptica do princípio da igualdade material e assegurando sempre o cumprimento das exigências de prestação de serviços de carácter universal. É também exigida a garantia do fornecimento de

² Para um maior detalhe acerca desta lei consulte-se Amorim (2000).

serviços que requeiram avultados investimentos na criação de infra-estruturas, zelando pela sua gestão eficaz e cumprindo obrigações específicas relativas à segurança, à continuidade, à qualidade dos serviços e à protecção do ambiente.

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

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Segundo as disposições presentes neste diploma, os municípios possuem atribuições bem definidas, pelo que serão estes os domínios que os municípios podem delegar nas empresas municipais, designadamente, segundo o artigo 13.º (Atribuições dos municípios): “Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Acção social; i) Habitação; j) Protecção civil; l) Ambiente e saneamento básico; m) Defesa do consumidor; n) Promoção do desenvolvimento; o) Ordenamento do território e urbanismo; p) Polícia municipal e q) Cooperação externa”.

Alguns dos domínios atrás listados englobam actividades de interesse geral enquanto outros reúnem actividades de promoção do desenvolvimento local e regional.

Uma outra disposição do RJSEL, que se reveste da maior importância, é aquela que determina que as entidades do sector empresarial local, cujas actividades se insiram no âmbito de sectores regulados, fiquem sujeitas aos poderes de regulação da respectiva entidade reguladora (Gonçalves, 2007). Consequentemente, as EM responsáveis pela prestação de serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e resíduos urbanos assim como de transporte urbano, sujeitam-se, desde 2007, à intervenção dos respectivos reguladores sectoriais. Também no RJSEL, o legislador não ficou indiferente à cultura do *New Public Management*, onde se apela à necessidade de implementação de objectivos e metas para as entidades do sector público e da avaliação do desempenho dos agentes responsáveis. Para além disto, a criação de EM impõe sempre a aprovação por parte da Assembleia Municipal dos estudos de viabilidade económico-financeira dos estatutos e das suas alterações bem como do acordo parassocial no caso das empresas de capitais mistos (PPP).

O RJSEL impõe claramente um número relevante de restrições à actuação destas empresas. Percebe-se que estes limites são, de certa forma, necessários, pois sabe-se que a legislação constitui um dos principais instrumentos de que os poderes públicos dispõem para regular a actuação das EM. No entanto, ainda que necessário, este espartilho às empresas pode ter também o seu lado negativo, não permitindo o acesso a nichos de mercado emergentes que são, assim, desaproveitados. Sabe-se que em Portugal, e de certa forma um pouco por toda a Europa, a iniciativa económica pública com vista ao lucro raramente é vista com bons olhos. Todavia, existem à escala global casos de sucesso em que se utilizam EM com objectivo lucrativo. Veja-se o caso dos EUA (Anderson, 2004), onde para além das empresas constituídas essencialmente para benefício dos municípios (*Necessary Enterprises* e *Quality of Life*

Enterprises), em que se tentam igualar os custos aos proveitos (filosofia do RJSEL), existem outras com vista ao lucro (*Enterprises for Profit*). Neste país, entre as empresas com vista ao lucro contam-se *liquor stores* (venda de bebidas alcoólicas), *retail operations* (lojas de retalho), *leases* (arrendamentos), etc. Estas empresas competem frequentemente com as congéneres do sector privado e se não cumprirem com a sua obrigação (a de obter lucro) devem ser extintas. Como é evidente, estas situações não fazem sentido à luz da nossa legislação e da nossa tradição, deixando espaço, contudo, para uma discussão acerca das virtuosidades de uma e outra abordagem.

4. METODOLOGIA DE ANÁLISE SWOT

O método da matriz SWOT, desenvolvido na década de 60, tem sido utilizado frequentemente no âmbito de várias organizações públicas e privadas em todo o mundo (Bernroider, 2002; Dyson, 2004; Jackson *et al.*, 2003; Srivastava *et al.*, 2005). De facto, este procedimento é uma referência no que toca a encontrar a relação entre o enquadramento externo e interno de determinada organização (Freire, 2004). De entre as características deste modelo de diagnóstico, destacam-se as seguintes:

- Processo simples, facilmente implementável (Sorensen *et al.*, 2004);
- Identifica os elementos-chave para a gestão da organização, permitindo estabelecer prioridades (Houben *et al.*, 1999);
- Faz o adequado contraponto entre as características intrínsecas à organização e as características do mercado ou meio em que esta se insere (Taleai *et al.*, 2009).

Como se pode ver na Figura 4, é usual enumerar os vários aspectos da empresa de forma gráfica, com o auxílio de uma matriz que distingue os factores internos da empresa (Pontos Fortes e Fraquezas) dos factores externos à empresa (Oportunidades e Ameaças). Este esquema evidencia também quais destes factores são benéficos para o alcance dos objectivos (Pontos Fortes e Oportunidades) e quais são prejudiciais (Fraquezas e Ameaças). Como é evidente, a predominância de factores negativos denuncia a inviabilidade da organização, ou a sua falta de capacidade para atingir os objectivos propostos. Por oposição, a predominância de pontos fortes implicará o contrário. No entanto, tal como nos diz Freire (2004: 143), “as ameaças constituem sempre oportunidades latentes”, devendo actuar-se de maneira a transformar as aparentes adversidades em novas oportunidades.

O diagnóstico interno das forças e fraquezas de determinada organização, pretende identificar a sua competência distintiva ou os elementos sobre os quais ela tinha interesse em basear a sua estratégia face à concorrência. Por outro lado, a análise das ameaças e oportunidades susceptíveis de afectarem a unidade organizacional, é feita com vista a identificar as variáveis estratégicas próprias do domínio de actividade em que está inserida (Strategor, 1995).

A análise SWOT a executar no âmbito deste estudo, tem obrigatoriamente características distintas das comumente elaboradas. Em primeiro lugar, cada empresa ou organização pública terá a sua matriz SWOT, isto é, a missão e os objectivos de cada unidade organizacional condicionam a análise a efectuar, uma vez que as conclusões dependem obrigatoriamente das premissas estipuladas. Por exemplo, um aspecto que representa uma fraqueza para determinado objectivo poderá ser uma força para outro objectivo distinto. É inclusivamente admissível conceber que diferentes conselhos de administração



FIGURA 4
Matriz SWOT



de uma mesma empresa tenham visões empresariais diversas, o que resulta em análises SWOT variadas. Posto isto, como desenvolver então uma análise SWOT às EM, existindo tantas entidades distintas a funcionar em sectores diferentes? A resposta passa por fazer uma análise ao próprio modelo institucional de EM, referindo os aspectos genéricos e os factores transversais a todas as empresas. Isto é possível porque a análise SWOT representa um instrumento bastante flexível, que permite avaliar uma unidade de negócio, uma proposta ou até uma ideia (Kong, 2008).

5. APLICAÇÃO DA ANÁLISE SWOT AO CASO DE ESTUDO

5.1 DEFINIÇÃO DO OBJECTIVO

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

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

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

5.2 ANÁLISE EXTERNA

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



podem ir desde a estrutura empresarial até à própria actividade. Em adição a isto, certos sectores onde se inserem estas empresas são ainda regulados. Ou seja, por um lado, o ambiente externo proporciona uma posição privilegiada a estas empresas, por outro lado, esse mesmo ambiente impõe grandes restrições comportamentais às EM.

Geralmente, uma análise deste género é composta por diversos factores. Os factores económicos e demográficos que afectam todas as empresas (variação do PIB, da taxa de inflação e outros para os factores económicos e taxa de natalidade, mortalidade, migrações e outros para os factores demográficos) são, regra geral, mais desfavoráveis para as empresas instaladas no interior, no caso de Portugal. A desertificação do interior é obviamente uma ameaça para todas as empresas aí sediadas. No entanto, uma boa “rede” de serviços públicos poderá ser uma arma para combater esta tendência. Os factores tecnológicos (mão-de-obra qualificada, acessibilidade a novas tecnologias, etc.) vão no seguimento do que foi dito para os económicos e demográficos, mas estes mercados rurais³ (do interior) são novos mercados ou mercados emergentes, que podem ser vistos como uma oportunidade para este modelo de prestação de serviços públicos, em vez de uma ameaça. Os factores político-legais e sócio-culturais (tais como os limites do objecto social das empresas, as regras de gestão, fiscalização e extinção das mesmas, o tipo de EM e a sua finalidade) encontram-se ambos estipulados na legislação em vigor, já referida neste artigo e que obriga estas entidades a manterem um difícil equilíbrio entre os aspectos decorrentes de uma visão empresarial e as preocupações sociais e de serviço público que também possuem. O facto de, apenas muito recentemente, ter entrado em vigor

a nova legislação (RJSEL), permite perspectivar alguns anos de estabilidade no sector, o que atenua potenciais ameaças por imprevisibilidade neste aspecto. Quanto às novas tendências de avaliação de desempenho no sector público, devem ser vistas como oportunidades de melhoria contínua que podem tornar estas empresas numa boa aposta de futuro. Com efeito, perante a cada vez maior escassez de recursos, o desempenho a exigir às empresas gestoras de SIG terá de ser no sentido de estas recuperarem a totalidade dos encargos associados à produção e prestação dos serviços (Stumm, 1997). Por fim, os novos modelos de contratação pública poderão fornecer melhores mecanismos de resposta aos mercados públicos, conseguindo-se sistemas mais transparentes e mais rápidos.

5.3 ANÁLISE INTERNA

Nesta etapa da análise, importa identificar as forças e fraquezas de que o modelo institucional de EM dispõe (ambiente interno), para fazer face às solicitações do ambiente externo e que caracterizam a instituição num determinado momento. Como foi já observado, o ambiente externo às EM enfrenta potenciais mudanças (novos mercados, avaliação de desempenho, etc.), interessando, por isso, aferir se estas organizações têm as competências necessárias para se adaptarem a essas mudanças, enfrentando as ameaças e aproveitando as oportunidades. Neste ponto, torna-se evidente que tanto o ambiente externo como o interno devem ser permanentemente monitorizados.

É precisamente sobre as características intrínsecas ao modelo de EM que recai a substância deste estudo, atentando-se no seu decorrer a diversos pormenores da estrutura e funcionamento destas

³ Como mercados rurais emergentes, podem referir-se alguns exemplos tais como a agricultura biológica, o turismo rural, as próprias energias renováveis e outros que, no entanto, exigirão capacidade para inovar e explorar estes nichos.

entidades. Realce-se também que uma observação detalhada da bibliografia existente, referida ao longo deste artigo, permite reunir uma quantidade de factos e dados relevantes, constituindo-se assim a matéria-prima necessária para um estudo desta natureza. Numa tentativa de sistematizar toda essa informação, na etapa seguinte da análise são apresentadas algumas das principais características das EM que poderão diferenciar este modelo dos restantes. Essas características são divididas em pontos fortes, que devem ser promovidos, mantidos e melhorados, pois representam as vantagens competitivas deste modelo, e em pontos fracos, sobre os quais devem ser tomadas medidas correctivas.

5.4 MATRIZ SWOT E CONCLUSÕES

Importa mais uma vez relembrar que a matriz da Figura 5 não foi preenchida nem do ponto de vista dos gestores das EM, nem do ponto de vista do accionista ou delegatário (Câmara Municipal). Tenta-se, por outro lado, com a análise efectuada, estudar o problema como um todo e procurar os factores que importam à sociedade, isto é, aqueles que têm influência, na melhor ou pior forma no tratamento dos dinheiros públicos. Deste modo, os pontos evidenciados na matriz representam os “factores críticos de sucesso” (Freire, 2004: 143). De seguida, explicitam-se alguns aspectos presentes na matriz elaborada e conclusões que daí se podem retirar.

FIGURA 5
Matriz SWOT aplicada ao modelo das EM

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

No espaço dedicado aos pontos fortes das EM, referem-se as preocupações sociais que, obviamente, estas entidades possuem, e também o *know-how* que provém do facto de estas empresas frequentemente evoluírem de estruturas que já asseguravam esses serviços (serviços municipais e serviços municipalizados) ou de terem nos seus quadros pessoas que estariam, de certa forma, relacionadas com essas actividades no passado e transitaram para a empresa. Estes dois aspectos podem servir como elemento de diferenciação em relação às entidades concessionárias. Por outro lado, a visão empresarial e a boa gestão da informação distanciam as EM dos serviços municipais e municipalizados. Particularmente, no campo da gestão da informação, as EM revelam ainda vantagens em relação às empresas concessionárias, por apresentarem maior transparência na divulgação da informação ao público. A forte ligação com a edilidade (Ramos, 2007) tem bons e maus aspectos, sendo que o lado positivo está relacionado com a facilidade de negociação existente entre os dois intervenientes (EM e Câmara Municipal), sendo inclusivamente possível a extinção da empresa por decisão da Assembleia Municipal, sem as dificuldades processuais características das concessões, caso se verifique a necessidade de resgate dos bens e serviços em causa.

Num estudo que se ocupa do ambiente institucional das EM em Portugal (Ramos, 2007), o autor revela que cerca de 40% do universo de EM existentes entre 2002 e 2004 tiveram prejuízos, sendo que em 15% as dificuldades financeiras ocorreram consecutivamente nos três anos em que decorreu o estudo. Esse mesmo trabalho conclui ainda que os níveis de rentabilidade do capital próprio e das vendas são muito reduzidos, existindo inclusive,

casos de clara falência técnica. Para além destes factores, por si só preocupantes, afirma-se que estas empresas e as Câmaras Municipais partilham muitas vezes as mesmas funções e atribuições, sendo que as EM se encontram instrumentalizadas pelos executivos camarários e pelos partidos políticos, que as vêem como mais um meio para alcançar os fins relacionados com programas eleitorais e planos de actividades das Câmaras Municipais.

Os resultados de um inquérito realizado a um conjunto de EM, representativas de alguns dos sectores de actividade presentes (Cruz e Marques, 2008), vieram confirmar a tese de que a fraca sustentabilidade económica que apresentam, bem como a excessiva dependência do accionista (entenda-se Câmara Municipal), são reconhecidas fraquezas de várias destas entidades (pelos interesses políticos se sobreporem, muitas vezes, às decisões empresariais).⁴ Além disso, existe no seio destas empresas uma grande heterogeneidade dos trabalhadores, isto é, muitas vezes quando se cria uma EM os trabalhadores da Câmara Municipal são transferidos para a nova empresa. Ora, este processo não se afigura fácil, tendo em conta os benefícios e regalias do estatuto de funcionário público, pois faz com que uma aceitação de mudança só seja possível com contrapartidas substantivas. Assim, muitas vezes, os quadros das empresas apresentam um misto de trabalhadores próprios e pertencentes à edilidade, o que pode ser foco de injustiças, falta de motivação dos trabalhadores ou pautados por encargos excessivos.

⁴ Refira-se que os fracos resultados económicos neste contexto não significa necessariamente não ter as contas equilibradas, podendo inclusivamente ter lucros, o que é frequente em serviços de interesse económico geral (e.g. abastecimento de água); significa sim as EM apresentarem variação de produtividade negativa e os resultados serem inferiores a outras modalidades de gestão, como os serviços municipalizados ou as empresas concessionárias (Cruz e Marques, 2009).

Para conseguirem aproveitar as oportunidades existentes, as EM terão de se ajustar, pois por exemplo, no caso dos mercados rurais emergentes, será exigida uma forte capacidade para inovar, a par de um grande dinamismo empresarial. Quer as tendências para a avaliação de desempenho (que podem, por exemplo, resultar no prestígio das empresas eficientes e na extinção das ineficientes), quer a habitual resistência dos países europeus para entregarem ao sector privado alguns dos serviços públicos, podem ser elementos importantes para a sobrevivência deste modelo. Actualmente, no que toca à avaliação de desempenho, sabe-se que na larga maioria das vezes essa apreciação é feita unicamente pela apresentação anual dos Relatórios de Actividades e Contas (Cruz e Marques, 2008); no entanto, a tendência para a avaliação de todas as entidades, de todos os procedimentos, objectivos e metas é crescente. Assim, também as EM têm de seguir este caminho, pois a avaliação de desempenho só poderá trazer benefícios.

Do conjunto de ameaças enumerado na matriz SWOT, pensa-se que a falta de um ambiente competitivo será a principal. Existem meios capazes de “simular” ou estimular a concorrência entre municípios, por exemplo, através da aplicação de *benchmarking* e de respectivas políticas do tipo “*name and shaming*”, isto é, de avaliação, comparação e discussão pública do desempenho das organizações (Marques, 2006). Refira-se, por exemplo, o trabalho que o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) faz anualmente, atribuindo uma classificação de desempenho, através de um sistema de bolas (vermelha, amarela e verde) a cada entidade gestora do serviço de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de resíduos urbanos regulada, sendo que estas não estão em concorrência directa, meios estes que devem ser estudados e aplicados (Marques e Simões, 2008). A instabilidade resultante do ciclo eleitoral de quatro anos, seria,

sem dúvida, minorada apostando-se numa maior separação entre aquilo que é a agenda política das Câmaras Municipais e a gestão das EM, sabendo-se, porém, ser muito difícil evitar esta prática comum. A par de uma correcção das fraquezas, um uso correcto dos pontos fortes destas empresas, para fazer frente às oportunidades e ameaças do ambiente externo, facilmente resultariam numa maior taxa de aprovação da opinião pública.

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

Muitas das características presentes na matriz SWOT atrás exposta, não pertencem exclusivamente ao modelo de EM. Para melhor evidenciar essas semelhanças e diferenças, elaborou-se a partir da matriz SWOT, o Quadro 2 que sintetiza algumas dessas características e ilustra os vários modelos de prestação de serviços públicos locais. Neste quadro agruparam-se, por conseguinte, os principais itens que permitem distinguir os diferentes modelos, utilizando-se para tal uma legenda de sinais que pretendem representar os pontos fortes e os pontos fracos de cada estrutura organizacional, bem como os seus graus ou intensidades.

A análise deste quadro transmite a ideia que as EM e os serviços concessionados apresentam vantagens em relação aos restantes, por possuírem mais características positivas. Há, no entanto, que evitar as generalizações, uma vez que existem casos em que aspectos como a dimensão do negócio, a sua natureza, localização geográfica, demografia, entre outros, influenciam a decisão no que toca ao modelo

QUADRO 2

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

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

Legenda	Muito fraco	Fraco	Forte	Muito forte
	--	-	+	++

a utilizar. Ou seja, não existe uma resposta universal para esta questão, o que significa que, apesar de uma análise estratégica de todo o cenário ser de extrema relevância, devendo ser feita, não se evita a avaliação detalhada de cada caso concreto, onde todas as hipóteses devem ser contempladas. No entanto, salvo as excepções em que os factores de contexto são especialmente diferentes dos demais, a “competição” entre a EM e as concessões demonstra-se renhida. Na comparação entre os dois modelos, os serviços concessionados ganham em seis dos doze tópicos, enquanto as EM ganham em cinco deles. Evidentemente, nem todas estas características valem o mesmo para os decisores, variando os critérios de executivo para executivo. O domínio das EM em Portugal pode ser justificado pela habitual preferência dos autarcas para tópicos como a “*performance social*” (e.g. pelos interesses meramente eleitoralistas), a “facilidade na contratualização dos serviços” (e.g. pela falta de capacidade técnica) e a sua “capacidade de resgate” (e.g. pelo grau de incerteza associado)

(Cruz e Marques, 2009; Gonçalves, 2007, Ramos, 2007; Tavares e Camões, 2007).

Ainda relativamente às comparações entre os diferentes modelos de prestação de serviços públicos locais, há que referir que, no caso concreto dos serviços municipais e municipalizados, tratando-se de estruturas completamente distintas, na prática não devem constituir alternativa aos restantes (a simples leitura do quadro 2 permite observar isto). Por exemplo, um decisor autárquico, consciente dos instrumentos que tem à disposição, não deve ter grandes hesitações na escolha entre a prestação de um determinado serviço por intermédio de um serviço municipal ou de uma EM. Isto porque estas estruturas servem propósitos muito distintos, possivelmente um serviço municipal seria obsoleto na prestação de um serviço mais adequado a uma EM, por outro lado, no caso de um serviço municipal responder bem às solicitações, a constituição de uma EM resultaria possivelmente num sobredimensionamento.

Contudo, nada impede que se faça uma comparação entre modelos, até para evidenciar as suas vincadas diferenças. O facto é que, legalmente, cada decisor autárquico pode optar por qualquer um dos modelos disponíveis. Quanto à confrontação entre os modelos de EM e de empresa concessionária, a situação é diferente, fazendo todo o sentido a comparação cuidada das opções disponíveis, pois são alternativas entre si.

Não se pode deixar de referir que uma análise SWOT é um método algo subjectivo e condicionado à interpretação do autor (Panagiotou e Van Wijnen, 2005). Todavia, esta metodologia organiza a informação de uma forma lógica que auxilia a compreensão, apresentação, discussão e tomada de decisão, indo bastante além da simples análise de prós e contras. Todas as organizações beneficiam com a elaboração da sua análise SWOT, bem como da dos seus competidores. Com efeito, observando as EM sem se descartar o contexto em que estas se inserem, este processo permitiu abordar a questão no seu todo, aferindo-se a adequabilidade do modelo de uma forma expedita e apresentando os aspectos mais relevantes de uma forma clara.

6. CONCLUSÕES

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

Por norma, as empresas do sector empresarial local são pouco inovadoras e envolvem quase sempre serviços já existentes. A tradição é que algumas destas empresas sejam muito grandes e intensivas em capital, factores que levam a uma certa inércia por parte destes organismos do poder local (e.g. empresas que substituem os respectivos serviços municipalizados de água, águas residuais, resíduos sólidos ou transportes urbanos). Objectivamente falando, sabe-se que, muitas vezes, o problema está em encontrar uma forma em que estas empresas possam “ir beber” ao de que melhor se faz no sector privado, revestir as EM de dinamismo, ambição, vontade de inovar, sendo que, para isso, é necessário obter quadros qualificados, criando-se um sistema de compensação de bom desempenho, da competência e dedicação. O sector público não pode deixar de investir no capital intelectual (mas investir de facto, não ceder a pressões ou favores políticos).

Assegurando-se a absoluta autonomia do poder local em relação à Administração Central, cabe às autarquias (entenda-se, neste caso, municípios) escolher o modelo de gestão de serviços públicos locais que melhor se adequa a cada situação. Isto é, tendo em conta o lote variado de aspectos que influenciam a decisão, tais como a demografia, geografia, tipo de serviço, questões culturais, sociais e muitos outros, determinada autarquia deve escolher a forma de prestação de serviços que lhe fornece mais garantias. Estas garantias relacionam-se com o adequado aproveitamento das estruturas e recursos disponíveis, bem como a completa satisfação das necessidades dos munícipes. A decisão é livre e poderá ser de diversas modalidades, já referidas neste artigo (e.g. gestão directa ou indirecta, pública, privada ou mista). De facto, as possibilidades são tantas que acaba por subsistir uma certa desordem

no sector, observando-se estratégias completamente antagónicas, sem, no entanto, se chegar à conclusão de qual é a melhor. Ainda assim, em Portugal, a decisão preferencial parece ser a implementação de EM. As EM representam uma solução para os autarcas que não querem abrir mão do controlo e gestão dos serviços, e que, todavia, pretendem ser mais abrangentes e “ir mais longe” do que é possível através dos habituais mecanismos municipais.

Recentemente, em Portugal, tem vindo a ser publicado o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho *et al.*, 2009). Tratando-se de uma contribuição importantíssima para esta área de investigação e apesar de classificar alguns municípios segundo a sua *performance* financeira, não satisfaz, contudo, a necessidade de promover a competição entre municípios criando um *ranking* que traduza a *performance* económica e “social” dos serviços prestados, sejam eles providos por empresas municipais, serviços municipalizados, concessões ou outros (Moore *et al.*, 2005). A classificação deverá ser relativamente simples e publicitada, de forma a ter impacto na opinião pública, e portanto, nas decisões do poder local. Com a adopção de estratégias de “*name and shaming*” poderão obter-se muito bons resultados (Marques e Simões, 2008). A melhoria da eficiência é um factor crucial na gestão de serviços públicos; no entanto, representa apenas um meio e não um fim em si mesmo (Quirk, 2005).

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

Seja qual for o modelo adoptado, um sistema de avaliação de desempenho será, em última análise, sempre benéfico. No entanto, é impossível moldar o sistema a todas as situações pontuais ou excepcionais, o que o poderá tornar injusto. Assim, qualquer modelo de avaliação será também sempre perverso, o que se traduz numa falta de consenso entre os intervenientes. Daqui decorre que a aplicação de um sistema deste género obriga a coragem e determinação políticas. Apesar de tudo, constata-se que a sua utilização tem sido feita com sucesso e de forma generalizada por toda a Europa e mundo desenvolvido.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, João (2000), *As empresas públicas no direito Português, em especial, as empresas municipais*, Livraria Almedina, Coimbra.
- Anderson, Patricia (2004), *Special study: municipal enterprise activities*, Government Information Division, Office of the State Auditor, Estado do Minnesota.
- Bernardes, Arménio (2003), *Contabilidade pública e autárquica – POCP e POCAL*, Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2ª Edição, Coimbra.
- Bernroider, Edward (2002), "Factors in SWOT analysis applied to micro, small-to-medium, and large software enterprises: an Austrian Study", *European Management Journal*, Vol. 20, n.º 5, pp. 562-573.
- Carvalho, João; Fernandes, Maria; Camões, Pedro; Jorge, Susana (2009), *Anuário financeiro dos municípios portugueses 2007*, Edição Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Cruz, Nuno; Marques, Rui (2008), "A viabilidade das empresas municipais na prestação de serviços de infra-estruturas urbanas", 14º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Cruz, Nuno; Marques, Rui (2009), "Viability of municipal companies in the provision of urban infrastructure services", *Forthcoming in Local Government Studies*.
- Dyson, Robert (2004), "Strategic development and SWOT analysis at the University of Warwick", *European Journal of Operational Research*, Vol. 152, pp. 631-640.
- Freire, Adriano (2004), *Estratégia: sucesso em Portugal*, Editorial Verbo, Lisboa.
- Gonçalves, Pedro (2007), *Regime jurídico das empresas municipais*, Livraria Almedina, Coimbra.
- Houben, Ghislain; Lenie, K.; Vanhoof, Koen (1999), "A knowledge-based SWOT-analysis system as an instrument for strategic planning in small and medium sized enterprises", *Decision Support Systems*, Vol. 26, n.º 2, pp. 125-135.
- IRAR, (2006), *Delegação de competências dos municípios em juntas de freguesia e similares no âmbito do abastecimento de água para consumo humano*, Relatório IRAR n.º 01/2006, Departamento de Qualidade da Água.
- Jackson, Susan; Joshi, Aparna; Erhardt, Niclas (2003), "Recent research on team and organizational diversity: SWOT analysis and implications", *Journal of Management*, Vol. 29, n.º 6, pp 801-830.
- Kong, Eric (2008), "The development of strategic management in the non-profit context: Intellectual capital in social service non-profit organizations", *International Journal of Management Reviews*, Vol. 10, n.º 3, pp. 281-299.
- Maldonado, Isabel (2003), "O processo de descentralização nas autarquias locais e a consolidação de contas", XIII Jornadas Hispano – Lusas de Gestión Científica.
- Marques, Rui (2006), "A yardstick competition model for Portuguese water and sewerage services regulation", *Utilities Policy*, Vol. 14, n.º 3, pp. 175-184.
- Marques, Rui; Silva, Duarte (2008), "As parcerias público-privadas em Portugal. Lições e recomendações", *Tékhné - Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. 6, n.º 10, pp. 33-50.
- Marques, Rui; Simões, Pedro (2008), "Does the sunshine regulatory approach work? Governance and regulation model of the urban waste services in Portugal", *Resources, Conservation & Recycling*, Vol. 52, n.º 8/9, pp. 1040-1049.
- Moore, Adrian; Nolan, James; Segal, Geoffrey (2005), "Putting out the trash: Measuring municipal service efficiency in U.S. cities", *Urban Affairs Review*, Vol. 41, n.º 2, pp. 237-259.
- Panagiotou, George; Van Wijnen, Riëtte (2005), "The telescopic observations framework: an attainable strategic tool", *Marketing Intelligence & Planning*, Vol. 23, n.º 3, pp. 155-171.
- Quirk, Barry (2005), "Localising efficiency - More than just saving money", *Local Government Studies*, Vol. 31, n.º 5, pp. 615-625.
- Ramos, Casimiro (2007), *Modelos empresariales de administración local: una aproximación desde el enfoque institucional*, Tese de Doutoramento, Universidade de Sevilha.
- Silva, Mário; Rodrigues, Hermano (2005), "Parcerias público-privadas e eficiência empresarial colectiva", *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Vol. 10, pp. 27-50.

- Sorensen, Lene; Vidal, René; Engström, Erik, (2004), "Using soft OR in a small company – the case of Kirby", *European Journal of Operational Research*, Vol. 152, n.º 3, pp. 555-570.
- Srivastava, Pankaj; Kulshreshtha, Kamla; Mohanty, C., Pushpangadan, Palpu, Singh, A. (2005) "Stakeholder-based SWOT analysis for successful municipal solid waste management in Lucknow, India", *Waste Management*, Vol. 25, n.º 5, pp. 531-537.
- Strategor (1995), *Política global da empresa: estratégia, estrutura, decisão, identidade*, Círculo de Leitores, Lisboa.
- Stumm, Theodore (1997), "Comparing alternative service delivery modes: Municipal enterprises require special consideration", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 19, n.º 3, pp. 275-289.
- Taleai, Mohammad; Mansourian, Ali; Sharifi, Ali (2009), "Surveying general prospects and challenges of GIS implementation in developing countries: a SWOT–AHP approach", *Journal of Geographical Systems*, Vol. 11, n.º 3, pp. 291-310.
- Tavares, António; Camões, Pedro (2005), "New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of the case of Portuguese municipal corporations", 63rd Annual National Conference - Midwest Political Science Association.
- Tavares, António; Camões, Pedro (2007), "Local service delivery choices in Portugal: a political transaction costs framework", *Local Government Studies*, Vol. 33, n.º 4, pp. 535-553.

LEGISLAÇÃO

- Portugal. Lei n.º 58/1998, de 18 de Agosto de 1998. *Lei das empresas municipais, intermunicipais e regionais*, Diário da República, I Série – A. N.º 189 de 18 de Agosto, 1998.
- Portugal. Lei n.º 159/1999, de 14 de Setembro de 1999. *Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais*, Diário da República, I Série – A. N.º 215 de 14 de Setembro de 1999.
- Portugal. Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro de 2006. *Regime jurídico do sector empresarial local*, Diário da República, 1.ª Série. N.º 249 de 29 de Dezembro de 2006.