

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Avaliação da Adequabilidade dos Mecanismos de Pagamento das Parcerias Público-Privadas no Sector Rodoviário

Utentes Vs Estado na Avaliação das Ex-SCUT

Juliana Martins Elesbão de Oliveira

Sob a orientação de:

Professor Doutor Ricardo Gonçalves

Porto, 9 de Março de 2012

AGRADECIMENTOS

À minha família e aos meus amigos pelo apoio e paciência demonstrado ao longo da elaboração desta dissertação. E um agradecimento especial à minha amiga Rita Rodrigues.

Ao meu orientador, Professor Doutor Ricardo Gonçalves, pela tolerância durante os obstáculos encontrados, bem como pela sinceridade e confiança no momento de os ultrapassar.

Aos meus colegas, Dr. Fernando Faria e Dr. Carlos Mourisca pela disponibilidade e clareza com que explicavam assuntos complexos.

À Professora Doutora Ana Côrte-Real que me facultou ferramentas úteis que ajudaram a criar valor acrescentado à tese.

A todos aqueles que responderam ao meu questionário.

Juliana Oliveira

SUMÁRIO

O objectivo da presente dissertação é analisar as implicações existentes na forma de pagamento do Estado às subconcessionárias, compreender as consequências da introdução de portagens nas auto-estradas SCUT a 15 de Outubro de 2010, bem como examinar a viabilidade dos indicadores utilizados na avaliação do serviço prestado pelas subconcessionárias.

A investigação efectuada revela a crescente importância das PPP, que se afirmam como a forma através da qual o Estado tem providenciado bens aos cidadãos, que, de outra maneira, não seria possível serem disponibilizados, como é o caso da construção de auto-estradas SCUT. Para além disso, verificou-se a necessidade de introdução de portagens nas SCUT, facto que acarretou uma mudança significativa no modelo de pagamento das mesmas, indicando que os pagamentos, que se baseavam na quantidade do tráfego, passaram a ter em consideração a disponibilidade da via. Deste modo, ao longo da presente dissertação, são discutidas as implicações da referida mudança na forma de pagamento, bem como analisados os indicadores utilizados e propostos novos para a avaliação da disponibilidade da via por parte do Estado.

Examinando a importância dada pelos utentes a certos indicadores versus a satisfação dos mesmos face a esses indicadores, conclui-se que aqueles avaliados pelo Estado, referentes ao pagamento da disponibilidade da via, podem não ser os mais correctos. Verifica-se, ainda, que existem indicadores que não são avaliados pelo Estado, mas que são de uma importância significativa para os utentes, tais como a modalidade de pagamento e o congestionamento da via.

Uma vez que se verifica um fosso entre aquilo que os utentes valorizam e aquilo que o Estado avalia nos contratos de concessão das SCUT, de modo a deduzir/incrementar pagamentos às subconcessionárias, é recomendado que este proceda a uma avaliação rigorosa de quais os indicadores mais relevantes para a avaliação do serviço prestado pelas subconcessionárias e quais aqueles que podem trazer receitas adicionais para o Estado.

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Contextualização e Formulação do Problema.....	1
1.2	Motivação e Relevância.....	3
1.3	Objectivos do Estudo e Estrutura.....	3
1.4	Metodologia.....	4
1.5	Conclusões Principais.....	5
2	REVISÃO DA LITERATURA	6
2.1	As PPP na Actualidade	6
2.1.1	Principais Razões para a criação de PPP.....	6
2.1.2	Alocação dos Riscos.....	6
2.1.3	Desvantagens do Modelo PPP.....	8
2.1.4	Qual é o Futuro?.....	9
2.2	Formas de Pagamento.....	10
2.3	O Papel das Estadas de Portugal (EP).....	12
2.4	Concessões em Regime de Portagem sem Cobrança ao Utilizador.....	12
2.4.1	Pagamento Com base na Procura.....	15
2.4.2	Introdução de Portagens Reais.....	16
2.4.3	Pagamento Com base na “Disponibilidade”	19
2.4.4	Deduções e Multas.....	27
2.4.5	Restantes obrigações contratuais.....	30
3	METODOLOGIA.....	33
3.1	Objectivo da Pesquisa e Abordagem.....	33
3.2	Estratégia de Investigação e Método	34
3.3	Elaboração do Questionário.....	35
3.4	Recolha e Análise da Informação.....	36
3.5	Resultados.....	37
3.5.1	Área 1 – Caracterização dos motivos da deslocação.....	37
3.5.2	Área 2 e 3 – Expectativas Vs Satisfação dos utentes.....	40
3.5.2.1	Consequência: Dedução na disponibilidade.....	41
3.5.2.1.1	Acessibilidade.....	42
3.5.2.1.2	Segurança	43
3.5.2.1.3	Circulação.....	46

3.5.2.1.4	Conforto/Comodidade/Serviço	48
3.5.2.2	Consequência: Multas por incumprimento contratual.....	50
3.5.2.3	Indicadores que não dão origem a penalizações	55
3.5.2.3.1	Congestionamento.....	56
3.5.2.3.2	Facilidade/Meios de Pagamento.....	58
3.5.3	Área 4 – Avaliação Final e Caracterização da amostra.....	59
3.6	Discussão	61
4	CONCLUSÃO.....	63
4.1	Conclusões e Implicações	63
4.2	Limitações e Sugestões para Estudos Futuros.....	66
5	BIBLIOGRAFIA	68
6	APÊNDICE.....	73
6.1	Questionário	73

Número de Palavras: 17.876

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO I - Mapa das Auto-Estradas em regime SCUT	14
--	----

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - Resumo dos diferentes tipos de investimento.....	11
TABELA 2 - Auto-Estradas em regime SCUT – investimento em construção e expropriações – Preços de 2010	14
TABELA 3 - Indicadores avaliados no questionário.....	41

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Pagamento com Portagem Virtual com base no Risco de Procura	16
GRÁFICO 2 - Resultados da pergunta "Das seguintes auto-estradas quais a que mais utiliza?"	38
GRÁFICO 3 - Resultados da pergunta "Com que frequência viaja nessa auto-estrada?"	38
GRÁFICO 4 - Resultados da pergunta "Qual o motivo mais frequente que origina a sua deslocação?"	39
GRÁFICO 5 - Resultados da pergunta "Escolhe esta auto-estrada para se deslocar porque:"	40
GRÁFICO 6 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Facilidade em entrar e sair da auto-estrada"	42
GRÁFICO 7 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Facilidade de acesso a serviços de socorro/assistência técnica através de rede de telecomunicações própria"	43
GRÁFICO 8 - Expectativa Vs satisfação do subindicador "Aderência (inexistência de gelo ou óleo) do pavimento	44
GRÁFICO 9 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Drenagem do pavimento (sem acumulação de lençóis de água)	45
GRÁFICO 10 - Expectativas Vs Satisfação do subindicador "Existência de iluminação nos pontos de entrada e saída da auto-estrada"	46
GRÁFICO 11 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Ventilação de túneis"	47
GRÁFICO 12 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Facilidade em circular à velocidade pretendida"	48

GRÁFICO 13 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Regularidade do pavimento (inexistência de piso irregular)	49
GRÁFICO 14 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Identificação de situações climáticas adversas ou de acidentes através de sinalização adequada"	50
GRÁFICO 15 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Existência de áreas de serviço ao longo da auto-estrada"	51
GRÁFICO 16 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Integração cuidada das áreas de serviço na paisagem existente"	52
GRÁFICO 17 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Existência de áreas de repouso"	52
GRÁFICO 18 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Eficiência do serviço prestado nas áreas de serviço"	53
GRÁFICO 19 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Limpeza da área de serviço"	54
GRÁFICO 20 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Existência de livro de reclamações na área de serviço"	54
GRÁFICO 21 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Segurança no acesso à auto-estrada após a paragem na área de serviço"	55
GRÁFICO 22 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Inexistência de obras que tenha implicações no tempo de viagem"	56
GRÁFICO 23 - Expectativas Vs Satisfação do subindicador "Inexistência de trânsito que tenha implicações no tempo de viagem"	57
GRÁFICO 24 - Expectativas Vs Satisfação do subindicador "Inexistência de acidentes que tenha implicações no tempo de viagem"	57
GRÁFICO 25 - Expectativas Vs Satisfação do subindicador "Inexistência de problemas com os pórticos de cobrança de portagens"	58
GRÁFICO 26 - Avaliação global dos inquiridos do serviços prestados pelas concessionárias das Ex-SCUT	59

GLOSSÁRIO

CSR – Contribuição do Serviço Rodoviário

EP – Estradas de Portugal, S.A.

HCM – *Highway Capacity Manual*

INE – Instituto Nacional de Estatística

INIR – Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias

IPC – Índice de Preços no Consumidor

MEF – Ministro de Estado e das Finanças

MLFF – *Multi-Lane Free Flow*

MOPTC – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

OCDE – Organização para a Cooperação Desenvolvimento Económico

PPP – Parcerias Público Privadas

PRN – Plano Rodoviário Nacional

SCUT – (estrada) Sem Cobrança ao Utilizador

TMDA – Tráfego Médio Diário Anual

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e Formulação do Problema

Actualmente, os governos deparam-se com um dilema: *qual a forma mais eficiente de fornecer serviços públicos aos cidadãos?* Esta questão foi denominada por David Osborne e Ted Gaebler (1992) como “*Reinventing Government*”. De uma forma geral, o sector público depara-se com escassez de recursos, custos elevados e crescentes, *performance* fraca e acções pouco inovadoras. Por outro lado, ao sector privado são atribuídas vantagens como, por exemplo, o controlo de custos, a gestão do risco ou o investimento em inovação (Bettignies e Ross, 2004).

Assim, segundo o Ministério das Finanças de British Columbia¹ (2002), as Parcerias Público- Privadas (PPP) são “acordos contratuais entre o governo e uma entidade privada de modo a fornecer activos e serviços que eram tradicionalmente providos pelo sector público”. Porém, as PPP não são simples contratos de *outsourcing*. Num contrato desta natureza, existe um vínculo contratual no qual fornecedores externos participam na produção de bens ou prestação de serviços, em troca de algo que se encontra previamente acordado – normalmente uma compensação monetária. Assim, no caso de o Estado recorrer ao *outsourcing* ou a outro recurso, tradicional, para a aquisição de bens ou serviços a privados, este paga aquilo que está acordado e a relação entre as entidades cessa, dependendo do contrato. Por outro lado, nas PPP, o Estado contratualiza com o sector privado não só a aquisição da obra, como também a sua gestão, em troca do pagamento de uma renda. Desta forma, o Estado diminui a despesa de investimento e aumenta a despesa corrente (Tribunal de Contas, 2007).

Este não é um fenómeno novo, uma vez que o Estado sempre recorreu a serviços privados, como, por exemplo, fornecedores de material de escritório ou informático ou a serviços de consultoras estratégicas. No entanto, actualmente, esta relação tem-se aprofundado consideravelmente, uma vez que o Estado recorre a entidades privadas, não apenas para o fornecimento de serviços básicos ou equipamentos, mas visando o financiamento das suas actividades ou a passagem da propriedade dos bens para os privados ou a total gestão dos seus activos (Bettignies e Ross, 2004).

¹ Província no Canadá.

Em situações correntes, de acordo com o sistema de concessões tradicional, o activo é da propriedade do Estado, sendo que o privado é responsável pela operação e manutenção do bem. No entanto, geralmente, não está envolvido na sua construção. Assim, é o privado que, no contrato de concessão, paga ao Estado de modo a poder operacionalizar o bem. O privado recebe dos utilizadores, tendo um risco de procura superior ao existente em situações de PPP. Nestas, o activo é tipicamente da propriedade do sector privado, no entanto, no final do contrato, o bem é transferido para o Estado. Assim, comparativamente ao método tradicional, um contrato de PPP implica uma maior participação da entidade privada: para além da necessidade de financiar o projecto, é-lhe ainda transferido o risco de construção, bem como o risco de operação e a manutenção do bem (Araújo e Sutherland, 2010).

As PPP caracterizam-se, essencialmente, pela partilha de riscos, receitas e autoridade pelo sector público e privado e a criação de relações entre estas entidades (Bettignies e Ross, 2004). Existe, assim, um repensar no papel do Estado, que se traduz na necessidade de redução da despesa e do endividamento público, sem prejudicar o investimento necessário para o desenvolvimento do país.

O recurso a PPP é adequado no caso de existência de uma externalidade positiva² entre a construção e a manutenção do bem, pois incentiva o privado a internalizar³ os custos da prestação e manutenção do serviço, através de decisões acertadas na fase de construção do mesmo (Araújo e Sutherland, 2010).

Em 2010, 79% das PPP activas em Portugal eram do sector rodoviário (MFAP, 2010). Considera-se como exemplo de PPP em Portugal a construção e manutenção de auto-estradas – como o caso das Ex-SCUT. Estes são exemplos que surgem com mais frequência nos governos de todos os países, devido às vantagens que deste modelo advêm. No entanto, é importante manter presentes os inconvenientes do mesmo, assim como as áreas que necessitam de melhorias significativas, de modo a tornar esta relação mais eficiente.

² Entende-se por externalidade positiva o benefício de certa actividade que recai sobre pessoas não directamente envolvidas na mesma. Neste caso concreto, não se trata de pessoas, mas do benefício que existe entre ser a mesma organização a construir e manter o bem.

³ Internaliza-se uma externalidade negativa no caso em que quem a gera intervém para reduzir os respectivos efeitos negativos sobre outra pessoa/coisa. Neste caso, o privado evita que existam custos desnecessários na fase da manutenção da auto-estrada relativos a deficiências na fase da construção.

1.2 Motivação e Relevância

A motivação deste trabalho de investigação deve-se à crescente importância das Parcerias Público-Privadas na actualidade.

Trata-se de uma matéria polémica e muito abordada nos *media*, assim como de uma fonte de discussão no panorama político actual. Assim, decidiu-se aprofundar o conhecimento na área, de modo a aferir quais as implicações que as políticas do governo poderão ter no bem-estar de todos os contribuintes; compreender, de facto, as motivações das políticas do governo e quais os impactos ao nível orçamental; tornar a discussão do tema mais informada e suportada em factos reais e não apenas em especulações; e, finalmente, averiguar se, ao nível do financiamento das SCUT, seria possível a existência de um modelo mais favorável para o Estado do que aquele actualmente em vigor.

Este tema é relevante no presente, uma vez que aborda um assunto actual, cujas implicações não constam de qualquer estudo.

1.3 Objectivos do Estudo e Estrutura

Inicialmente, o Estado remunerava as subconcessionárias tendo como base de avaliação o tráfego existente. Porém, após a introdução de portagens reais, o Estado passou a efectuar o pagamento dos seus serviços àquelas, tendo em conta a disponibilidade da via. Isto é, o pagamento da disponibilidade da via é feito tendo em consideração a avaliação de determinados factores como a acessibilidade, a segurança e as condições de circulação. Assim, pretendeu-se, com o presente estudo, avaliar se os indicadores utilizados pelo Estado quanto ao pagamento das rendas às subconcessionárias das Ex-SCUT são os mais adequados. Pretendeu-se igualmente averiguar se, por outro lado, poderia existir um modelo alternativo, com novos indicadores, proporcionando consequências positivas para o Estado e para a população em geral.

Em particular, esta dissertação pretende responder às questões de pesquisa que se apresentam abaixo.

- *Quais as consequências da introdução de portagens nas Ex-SCUT no modelo de pagamento das rendas por parte do Estado às subconcessionárias?*
- *E será que os indicadores avaliados para estes pagamentos são os mais indicados para alinhar os interesses dos utilizadores e os do Estado no que concerne à qualidade dos serviços prestados?*

Relativamente à estrutura do presente estudo, o Capítulo 2 refere-se à análise dos conceitos principais referentes à interpretação adequada das alterações verificadas ao longo dos tempos ao nível das formas de pagamento por parte do Estado às concessionárias. Desta forma, é executada uma breve descrição da evolução das PPP na actualidade, abordando as motivações para a realização das mesmas, quais os riscos e as desvantagens, bem como, as perspectivas futuras. Posteriormente, abordam-se as diversas formas de pagamento existentes ao longo do tempo, em Portugal, assim como algumas decisões de órgãos importantes que proporcionaram implicações na interpretação das políticas adoptadas, bem como, as suas consequências ao nível orçamental. Neste capítulo, são, ainda, abordados os indicadores que são avaliados pelo Estado para remunerarem as subconcessionárias em termos de disponibilidade da via, assim como aqueles que dão origem ao pagamento de multas aquando de incumprimentos contratuais que não têm qualquer implicação no pagamento das rendas por parte do Estado às subconcessionárias.

O capítulo 3 visa abordar a metodologia utilizada na investigação desenvolvida. Nesse capítulo, encontra-se descrita a análise da metodologia utilizada para a recolha e análise de dados, de modo a suportar a discussão e as conclusões retiradas.

1.4 Metodologia

De modo a responder às questões de pesquisa do estudo desenvolvido, procedeu-se a uma revisão da literatura existente sobre o tema: foram consultados artigos científicos com vista a clarificar a aplicação do Modelo de PPP, seguindo-se a análise dos Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas referentes a diversos anos, de modo a compreender a execução das mesmas na construção das SCUT em

Portugal. Adicionalmente, foram analisados diversos documentos do Estado, bem como comunicados do Eurostat e do INE (Instituto Nacional de Estatística), de modo a assimilar a implicação de alterações de políticas no bem-estar dos portugueses.

Posteriormente, foram discutidos os indicadores avaliados pelo Estado relativamente ao desempenho das subconcessionárias, assim como distribuídos questionários online, de forma a aferir se esses indicadores reflectiam uma maior satisfação ao utente do serviço prestado pelas subconcessionárias.

1.5 Conclusões Principais

A análise dos indicadores avaliados pelo Estado que pretendem proceder a deduções ou incrementos no pagamento por disponibilidade exposta no Capítulo 2 da presente dissertação permitiu a construção de um questionário, devidamente estruturado e fundamentado, contribuindo para a obtenção de conclusões coerentes e úteis.

Com este estudo, depreendeu-se que o Estado poderá não estar a praticar a avaliação das subconcessionárias através dos indicadores mais correctos, pois estes não correspondem, necessariamente, a uma maior satisfação por parte dos utentes.

Desta forma, foi sugerida a criação de mais dois indicadores que influenciam, de facto, a satisfação dos utentes, que em princípio, levarão à produção de maiores receitas para o Estado.

Concluiu-se, ainda, que os indicadores que, em nível de satisfação, sofrem de uma avaliação menos positiva por parte dos utentes são os referentes à drenagem e regularidade do pavimento, à forma de pagamento, bem como relativamente ao nível do congestionamento.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 As PPP na Actualidade

2.1.1 Principais Razões para a criação de PPP

O recurso ao modelo de PPP revela, essencialmente, razões políticas, económicas e técnicas.

Como razões **políticas**, manifesta-se o facto de o Estado se focar nas funções relacionadas com o bem-estar social, ou seja, a educação, a saúde, a justiça e a segurança social, delegando, assim, a construção e a gestão de infra-estruturas a privados (Tribunal de Contas, 2007).

O Pacto de Estabilidade e Crescimento é a base das razões **económicas** apontadas. Isto é, devido à adesão de Portugal à União Económica e Monetária, o Estado é obrigado a controlar o défice orçamental, canalizando o seu investimento para as áreas de bem-estar social. O recurso a PPP é a forma encontrada para o Estado financiar a construção de infra-estruturas sem sobrecarregar os seus balanços, diluindo o respectivo esforço financeiro (Tribunal de Contas, 2007).

Finalmente, as razões **técnicas** anotadas traduzem-se no facto de os privados serem, tradicionalmente, mais eficientes que o sector público, terem mais *know-how*, experiência e materiais inovadores, assim como beneficiarem de economias de escala e de gama, incentivando a melhoria da qualidade dos serviços prestados (Tribunal de Contas, 2007).

2.1.2 Alocação dos Riscos

As PPP não se caracterizam pela inexistência de riscos, mas sim, pela alocação óptima dos mesmos. Tipicamente, de modo a observar-se poupança de custos e melhorias na qualidade, existe transferência dos riscos para as partes que melhor os mitigam.

É, no entanto, essencial ter presente a distinção entre risco de construção, procura e disponibilidade. Segundo a Comissão Europeia (2004):

- risco de construção está relacionado com situações iniciais do projecto, como por exemplo, atrasos na entrega da obra, desrespeito por *standards* específicos, custos adicionais, deficiências técnicas e efeitos negativos externos, nomeadamente risco ambiental ou de expropriações. Este risco, pela sua natureza, é mitigado pelo adjudicatário de forma mais eficaz;
- risco de procura cobre a variabilidade da procura, independentemente do desempenho da entidade privada. A procura pode ser inferior ou superior àquela que era expectável no momento da assinatura do contrato. Esta procura é influenciada por factores externos, como o ciclo económico, novas tendências de mercado, mudança na preferência dos utilizadores ou mudanças tecnológicas. Este risco deverá estar do lado do Estado quando, por exemplo, as suas políticas afectam o nível da procura. Por outro lado, se as acções do construtor (privado) afectarem a procura – como por exemplo, através da qualidade da via –, então o risco deverá estar do lado deste último, pois é-lhe dado incentivo a melhorar a qualidade da construção (Araújo e Sutherland, 2010);
- risco de disponibilidade é controlado pela entidade privada, uma vez que resulta de deficiências na gestão da infra-estrutura, devido a um volume de serviços inferior ao contratado ou da eventualidade de a qualidade dos serviços não estar de acordo com os *standards* mínimos necessários e contratualizados.

Independentemente da alocação dos riscos, o Estado é o maior interessado na realização da prestação do serviço. Desta forma, mesmo que o contrato determine que os riscos são transferidos para o privado, em caso de custos excessivos, este irá aproveitar-se do interesse do Estado na não interrupção da prestação do serviço. O facto de a criação de novos contratos de PPP ser muito morosa e dispendiosa agrava a situação do Estado, forçando-o a intervir. Esta situação leva a que a alocação de riscos estabelecida no contrato não corresponda efectivamente à realidade (Araújo e Sutherland, 2010).

2.1.3 Desvantagens do Modelo PPP

A relação (Estado – Entidade Privada) aparentemente benéfica para os cidadãos realiza-se, muitas vezes, como consta do relatório de auditoria às SCUT, sem que se avalie adequadamente a criação, ou não, de *value for money*⁴ para o Estado. Segundo o Decreto-Lei n° 86/2003, de 26 de Abril, as PPP só se justificam no caso demonstrado de criação de valor acrescentado, em comparação com o financiamento tradicional (via Orçamento de Estado).

Esta relação tem ainda outras desvantagens. Por exemplo, verifica-se, por vezes, a escolha de menores custos em detrimento da qualidade. No relatório de auditoria às SCUT, o Estado é acusado de não fixação de requisitos mínimos durante o concurso às PPP, onde a análise das propostas é efectuada de forma “aritmética”, chegando ao extremo de, propostas com projectos de qualidade reduzida, que tinham em comum o facto de, aparentemente, apresentarem menores custos ao Estado, passarem para fases posteriores de avaliação. Assim, verifica-se uma preponderância dos aspectos financeiros em detrimento dos aspectos qualitativos. Esta situação pode provocar processos de alterações e melhorias posteriores que, conseqüentemente, agravam o preço (Tribunal de Contas, 2007).

É de referir o facto de, frequentemente, os aspectos ambientais serem esquecidos na avaliação dos projectos, representando outros custos adicionais resultantes de acções de reequilíbrios financeiros (Tribunal de Contas, 2007).

Verifica-se, igualmente, uma deficiência na avaliação e alocação dos riscos dos projectos. O Estado não faz uma avaliação rigorosa dos riscos que incorre na relação com os privados. É patente a existência de contratos incompletos⁵ e comportamentos oportunistas, assim como custos de transacção⁶ consideráveis e negligenciados, bem como assimetrias de informação (Tribunal de Contas, 2007). Estima-se que os custos de transacção existentes durante a fase de negociação alcancem 10% do valor do projecto. Os custos correspondentes ao período anterior à construção do bem podem ser 20% superiores nas PPP comparativamente aos no método tradicional

⁴ Valor do dinheiro em termos de eficiência, eficácia e economia (Tribunal de Contas, 2007).

⁵ Verifica-se a ausência de um modelo contratual *standard* (Tribunal de Contas, 2007).

⁶ Entenda-se que custos de transacção são aqueles que resultam de desperdícios desnecessários, como por exemplo, devido ao excesso de burocracias ou falta de informação.

(Araújo e Sutherland, 2010). Esta situação gera renegociações de contratos e aumentos significativos do preço para o Estado.

Evidencia-se, ainda, a falta de poder negocial do Estado na relação com o sector privado. Toda esta situação é apoiada pela escassez de monitorização e gestão dos contratos, revelando a inexistência de um programa de fiscalização apropriado (Tribunal de Contas, 2007).

Em Portugal, os relatórios de auditorias do Tribunal de Contas revelam a inexistência de rigor na avaliação dos projectos das PPP, na fiscalização e manutenção da relação e cumprimento do contrato, assim como incapacidade na gestão dos dinheiros públicos.

2.1.4 Qual é o Futuro?

A nível europeu, começam a surgir instituições especializadas na gestão das PPP. Acredita-se que é através da dispersão do conhecimento e da partilha de experiências entre diferentes governos que será possível atingir os resultados esperados das PPP. Várias soluções foram tomadas, como a criação de uma unidade especial para PPP no Ministério das Finanças Irlandês e Italiano, ou organizações quase públicas, como no Reino Unido. Adicionalmente, o Banco de Investimento Europeu, a Comissão Europeia e a União Europeia lançaram, em Setembro de 2009, o “*European PPP Expertise Centre*”⁷ (Araújo e Sutherland, 2010).

Deste modo, no caso de se decidir que a melhor forma de construção de um bem é realizada através de PPP, verifica-se a necessidade de conhecimentos de gestão de uma relação longa com a entidade privada. Revela-se fundamental o foco no “*output*” aquando da redacção do contrato. Este deve ser redigido cuidadosamente, de modo a extrair os benefícios provenientes da participação privada no projecto, em termos de competências de gestão e soluções inovadoras. Deve-se, igualmente, apostar nas especificações necessárias no final da construção do bem, ou seja, aquilo que o bem deverá ter quando finalizado, através da criação de indicadores quantitativos, e não através de especificações relativas à fase de construção do mesmo (Araújo e Sutherland, 2010).

⁷ Vide <http://www.eib.org/products/events/epec.htm>

É essencial a partilha de risco efectiva e apropriada. Uma vez que as condições podem sofrer alterações durante o período de vigência do contrato, este deverá ser flexível, de modo a evitar renegociações e comportamentos oportunistas. É apropriada, ainda, a especificação das situações que justificam a revisão das cláusulas contratuais (Araújo e Sutherland, 2010).

O investimento e a qualidade da infra-estrutura deverão ser assegurados. Adicionalmente, problemas de falta de investimento devem ser mitigados através do desenho apropriado do contrato, políticas de preço adequadas, assim como formalismos de renegociação contratual, criando incentivos ao investimento privado. É necessária a existência de um ambiente institucional estável, de modo a evitar situações de incerteza. De maior relevância afirma-se o facto de o sector público ter de ser considerado como um parceiro de confiança, através do consenso político (Araújo e Sutherland, 2010).

2.2 Formas de Pagamento

Os países pertencentes à União Europeia devem obedecer aos critérios orçamentais fixados pela Comissão Europeia, através do Eurostat. Tem-se como objectivo cumprir os princípios do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) . As decisões estão, ainda, em concordância com o Manual do SEC 95⁸ sobre o défice⁹ e a dívida¹⁰ das Administrações Públicas (Tribunal de Contas, 2005).

Através destas normas, pretende-se apurar qual a natureza do investimento: se se trata de um investimento que deve constar do património público, ou se, por outro lado, deverá constar do património do privado (Tribunal de Contas, 2005). Existem, assim, três cenários:

- I. primeiro, na existência de uma entidade privada responsável pela construção e financiamento do bem, o Estado assume os riscos relativos à manutenção do bem e efectua o pagamento à entidade privada de uma

⁸ Manual onde constam normas de contabilidade que os Estados-membros têm de cumprir.

⁹ Déficit verifica-se quando as despesas do Estado são superiores às suas receitas, num determinado exercício.

¹⁰ Dívida consiste na soma do valor em dívida (referente a empréstimos contraídos) por parte das entidades públicas. Normalmente, a dívida surge para combater o déficit.

contrapartida monetária regular, tratando-se de um investimento público, uma vez que existe um empréstimo. Deste modo, as despesas do Estado aumentam a dívida pública, todos os anos, afectando o défice orçamental. Exemplos disso são as tradicionais obras públicas.

2. segundo, nas situações em que a entidade privada responsável pela construção e financiamento do bem também assume os riscos inerentes à sua manutenção, o Estado faz pagamentos regulares, os quais afectam o défice orçamental, mas não a dívida pública, uma vez que o bem faz parte do património do privado (investimento privado). É neste cenário que se enquadra grande parte das PPP, cujo tratamento contabilístico é idêntico ao de uma locação operacional.
3. por último, apresenta-se o exemplo das auto-estradas em regime de portagens reais, ou seja, verifica-se a existência de um investimento privado, mas o projecto tem capacidade de auto-sustentação. Assim, o Estado não efectua pagamentos regulares, não afectando nem a dívida, nem o défice orçamental.

De forma a clarificar os conceitos abordados, os diferentes tipos de investimento encontram-se resumidos na tabela seguinte:

Existência do Bem	Pagamento do Bem	Efeito défice	Efeito dívida	Propriedade	Exemplo
1. Privado responsável construção/financiamento	Estado paga (empréstimo)	aumenta	aumenta	Estado	Obra Pública
2. Privado responsável construção/financiamento/ manutenção	Estado paga	aumenta	mantém	Privado	PPP
3. Privado responsável construção/financiamento/ manutenção	Bem auto sustentável (utilizadores)	mantém	mantém	Privado	Portagens Reais

TABELA I - Resumo dos diferentes tipos de investimento
(Fonte: Elaboração Própria)

2.3 O Papel das Estradas de Portugal (EP)

Em 2008, foi atribuída à EP – Estradas de Portugal S.A., através do Decreto-Lei nº 380/2007 de 13 de Novembro, a concessão de financiamento, concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional. Assim, através da Resolução do Conselho de Ministros nº89/2007, de 14 de Junho, o Governo aprovou os princípios gerais deste novo modelo organizativo “traduzido num contrato de concessão de longo prazo a celebrar entre o Estado e a EP, S. A., ... assegurando, de um só passo, um maior envolvimento de investidores e financiadores privados em moldes mais competitivos; a transparência nos custos e tarifas aplicadas no sector; o controlo público do desempenho e da eficiência da EP, S. A.; e a fixação de objectivos públicos e contratualizados no que se refere à qualidade de serviço das vias nacionais, à redução da sinistralidade, e um modelo de gestão empresarial que permitirá tornar o sector rodoviário auto-sustentável e geracionalmente equitativo.”. A EP passou a ser uma concessionária geral (através de um contrato de concessão de 75 anos) e as restantes concessões da rede passaram a representar subconcessões cometidas à EP, sendo esta o concedente directo perante as concessionárias (MFAP, 2009). A concessão da EP opera sobre regras de mercado e os seus estatutos impedem-na de receber verbas do Estado (logo, não entra no Orçamento de Estado). As receitas da EP resultam da CSR (Contribuição do Serviço Rodoviário), taxas e licenciamentos e receita de portagens. Uma vez que estas receitas não cobrem a totalidade dos custos, financia-se através de empréstimos bancários.

Desta forma, a EP é a representante do Estado em toda a gestão das SCUT.

2.4 Concessões em Regime de Portagem sem Cobrança ao Utilizador

Segundo o Decreto-Lei nº 267/97 de 2 de Outubro, entende-se por concessões SCUT “a concepção, construção, conservação e exploração de lanços de auto-estrada em regime de portagem sem cobrança aos utilizadores”.

Segundo o Tribunal de Contas (2003), os objectivos das concessões SCUT são: reduzir os desequilíbrios regionais; partilhar os riscos destes projectos com o sector privado; minimizar o esforço financeiro do Estado; incentivar a melhoria da qualidade do serviço; acelerar a execução do Plano Rodoviário Nacional (PRN); e permitir a

construção de auto-estradas em que o número de nós desaconselha a introdução de portagens.

O modelo de financiamento subjacente às concessões SCUT é o de *Project Finance*. Ou seja, o financiamento é sustentado com base nos *cash-flows* do projecto. Assim, os activos do projecto servem de garantia para a realização do mesmo.

Para isso, foram efectuados contratos de concessão entre a EP (em nome do Estado) e as subconcessionárias (exemplo, a Ascendi), nos quais a subconcessionária se compromete a conceber, projectar, construir, manter e explorar as auto-estradas. A EP, por sua vez, tem que garantir a realização do projecto no prazo estipulado, assegurar a qualidade do serviço prestado, assim como o pagamento do mesmo por um valor justo.

Desta forma, no caso das SCUT, existe o princípio do Contribuinte-Pagador, em detrimento do Utilizador-Pagador, pois todas os contribuintes pagam a construção e manutenção da mesma, e não só aqueles que a frequentam. O pagamento dos *cash-flows* do projecto é efectuado pela EP. Assim, o Estado (via EP) passa de proprietário a comprador de um serviço público, uma vez que paga uma renda à entidade privada em troca dos serviços de construção e manutenção das SCUT, garantindo ainda a remuneração dos capitais investidos pelos accionistas das sociedades concessionárias (Tribunal de Contas, 2003).

No final do período de concessão (normalmente 30 anos), termina a relação contratual entre as partes e o privado deve proceder à entrega do bem ao Estado.

A situação das SCUT enquadra-se no cenário 2, abordado na Tabela 1, pois trata-se da situação em que a entidade privada é a responsável pelo bem, a EP, faz pagamentos regulares (aumentando o défice e não a dívida) e, durante o período de concessão, o bem é do privado.

Em Portugal, como se verifica na Tabela 2, antes de 2010, existiam 7 Auto-Estradas em regime SCUT:

Concessão	Concessionário	Extensão (Km)	Ano	Prazo	Custo de Construção (MEuros)
SCUT Beira Litoral e Alta	Ascendi	166	2001	30	882,2
SCUT Beira Interior	Scutvias	177	1999	30	828,1
SCUT Grande Porto	Ascendi	64	2002	30	583,6
SCUT Interior Norte	Norscut	155	2000	30	645,8
SCUT Norte Litoral	Euroscut	121	2001	30	391,2
SCUT Costa de Prata	Ascendi	102	2000	30	410,8
SCUT Algarve	Euroscut	129	2000	30	292,7
Total (Milhões de Euros)		914			4.034,4

TABELA 2 - Auto-Estradas em regime SCUT - investimento em construção e expropriações - Preços de 2010
(Fonte: MFAP [4], 2010)

Como evidenciado na seguinte ilustração, cerca de 55% das SCUT encontravam-se no litoral do país:

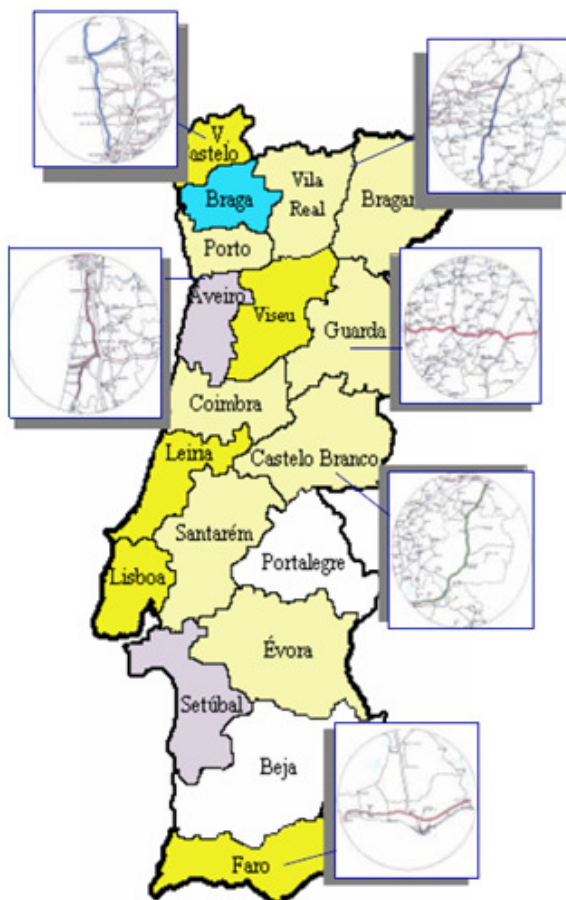


ILUSTRAÇÃO I- Mapa das Auto-Estradas em regime SCUT
(Fonte: Tribunal de Contas, 2003)

2.4.1 Pagamento Com base na Procura

Inicialmente, no modelo SCUT, o pagamento da EP ao subconcessionário era realizado de acordo com o volume de tráfego. Isto é, a EP efectuava o pagamento tendo em conta um valor por “veículo x KM” contados na estrada. Este tipo de pagamento baseava-se numa estrutura de bandas, como demonstra a seguinte equação:

Banda de tráfego (Veículo x KM) * Tarifa

Assim, foram estabelecidas três bandas de tráfego de veículos por quilómetro (componente fixa) – banda inferior, banda de referência e banda superior –, e, a cada um dos níveis, foi atribuído um tarifário (componente variável) (Tribunal de Contas, 2007):

- banda inferior (B1): a banda cobre os serviços da dívida sénior e os custos fixos com a gestão/manutenção da autoestrada, já que era efectuada uma estimativa de tráfego. Porém, a subconcessionária não beneficia de uma receita mínima, facto que evidencia a exposição ao risco de tráfego por parte da mesma;
- banda de referência (B2): a banda cobre os serviços da dívida subordinada, assim como custos variáveis de manutenção da via. Esta é uma banda de referência, pois abrange, supostamente, o nível do tráfego na maior parte das vezes;
- banda superior (B3): serve para remunerar os capitais accionistas. Esta banda, estabelece também um limite máximo a partir do qual o Estado pagará “zero” por cada veículo x KM adicional.

Como é possível verificar no Gráfico I, o valor a pagar pela EP é o mesmo, independentemente do ano em que ocorre o pagamento. Assim, o risco mais relevante é o risco de procura, uma vez que o montante pago pelo Estado à concessionária só varia tendo em conta o tráfego existente.

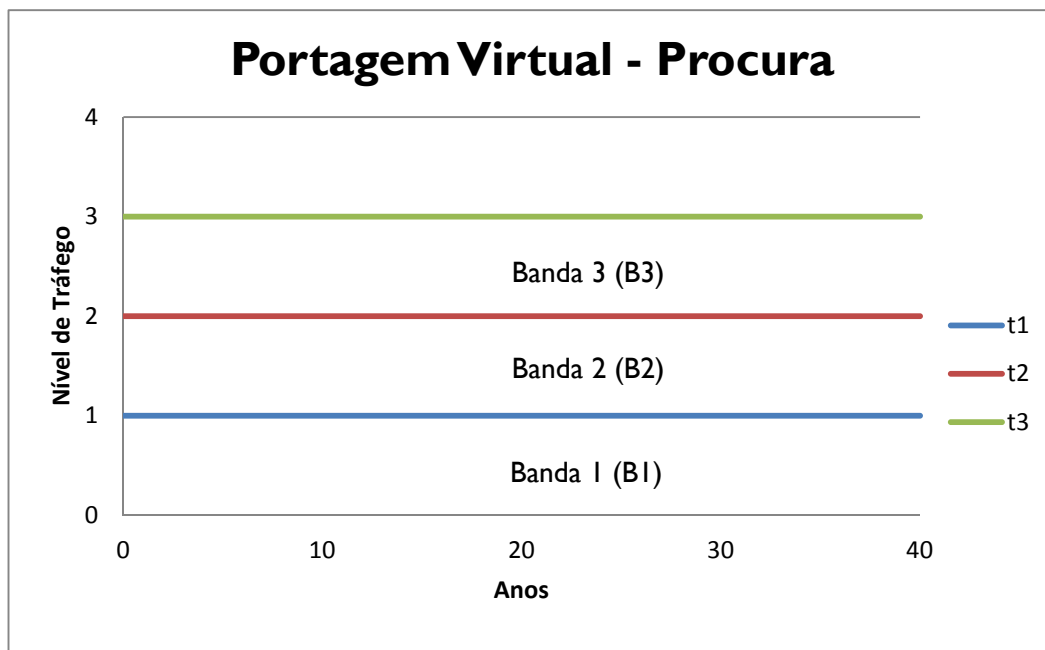


GRÁFICO 1- Pagamento com Portagem Virtual com base no Risco de Procura
(Fonte: Elaboração Própria)

O privado está sujeito ao risco de construção, assim como ao risco de procura, já que os pagamentos por parte da EP ao privado dependem inteiramente do tráfego. Esta situação afecta o défice orçamental, pois a EP paga rendas¹¹, mas não a dívida, pois trata-se de um investimento privado (o qual não entra nas contas do Estado – cenário 2 da Tabela I).

2.4.2 Introdução de Portagens Reais

Em 2010, alterou-se o princípio subjacente nas concessões SCUT: do Princípio de Contribuinte-Pagador para o de Utilizador-Pagador. Por princípio de Utilizador-Pagador entende-se que quem paga o serviço é quem o utiliza, embora o custo desse serviço possa ser superior ao total pago pelos utilizadores. No caso das SCUT, pretende-se que haja um esforço financeiro superior por parte de quem as utiliza, do que aquele realizado por parte de quem não as usa, uma vez que o custo efectivo destas obriga a uma contribuição por parte do Estado (através do dinheiro dos contribuintes) (Tribunal de Contas, 2007).

¹¹ O pagamento das rendas das SCUT era feito em Fevereiro, Maio e Setembro (MFAP, 2010).

Assim, foi decidido pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) a introdução de portagens nas SCUT nas Auto-Estradas que beneficiavam deste regime. Segundo o Governo, a introdução das portagens garante, não só, uma maior equidade e justiça social, como também, liberta verbas para investimentos noutras áreas essenciais (MOPTC, 2006).

Em Setembro de 2010, foi decidida a implementação do regime de cobrança de portagens em todas as SCUT, de acordo com o Princípio da Universalidade¹². Porém, foram aplicadas algumas excepções de discriminação positiva para as populações e empresas das localidades afectadas (MOPTC, 2010). Os contratos com as subconcessionárias envolvidas foram renegociados e definiu-se a cobrança de portagens a partir de 15 de Outubro de 2010 para as SCUT: Norte Litoral, Grande Porto e Costa de Prata; e a partir de 15 de Abril de 2011 para as restantes SCUT: Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Beira Interior e Algarve (MOPTC, 2010). Porém, estas últimas encontraram-se isentas de pagamento através de portagens reais até 8 de Dezembro de 2011 devido à mudança de governo. Estas alterações não implicam uma mudança geral do processo inicial, pois a subconcessionária continua responsável pela manutenção e operacionalização da Auto-Estrada, assim como responsabiliza-se igualmente pela instalação, financiamento e manutenção dos equipamentos necessários à cobrança das portagens.

Nas SCUT cujo pagamento de portagens é, actualmente, uma realidade, os utilizadores pagam o custo da sua passagem à subconcessionária. Porém, as receitas das portagens revertem a favor da EP. Desta forma, esta entidade está sujeita ao risco de procura, uma vez que a receita resultante da cobrança das portagens está dependente da quantidade de veículos que passam nas mesmas. Este risco de procura não é controlado nem pela EP nem pelas concessionárias. Desde que a cobrança de portagens nestas vias passou a existir, houve uma quebra de tráfego superior a 30%, sendo que os utilizadores habituais destas SCUT passaram a usar vias alternativas ou transportes públicos. Porém, segundo a EP, a tendência natural será a retoma dos valores de tráfego anteriores à introdução das portagens (EP, 2010).

A título de remuneração pela cobrança de taxas de portagem, a subconcessionária recebe da EP, nos termos previstos contratualmente (artº. 73.1º da

¹² Cobrança de portagens em todo o país e não, apenas, em algumas regiões.

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-C/2010 – Contrato de Concessão da SCUT Norte Litoral¹³):

- a) um valor anual pela disponibilidade do sistema de cobrança de portagens (a abordar no próximo ponto desta dissertação);
- b) o valor da remuneração pelo serviço de cobrança de portagens.

Relativamente ao último ponto, a subconcessionária, após dois anos de período experimental, passará a receber uma remuneração pela prestação de serviços de cobrança de portagem à EP.

Num período experimental e de adaptação (24 meses), a subconcessionária entrega o total das receitas à EP. Desta forma, no caso de ocorrência de situações de cobranças inválidas (matrículas falsas, por exemplo), cobranças que não são devidamente caracterizadas/identificadas (aplicação de tarifa de carros a jipes, por exemplo) ou situações em que o utente não paga, estes custos adicionais são suportados pela EP.

Assim, os pagamentos do concedente (EP em nome do Estado) ao subconcessionário não são influenciados pelas portagens em si. As receitas de portagem ajudam a EP nas suas necessidades de financiamento, de modo a efectuarem o pagamento dos encargos que têm com as concessões.

A EP recebe (nos dois primeiros anos) apenas os valores que conseguem ser cobrados pela subconcessionária. Findo o período de adaptação, a EP passará a remunerar a subconcessionária pelo serviço de cobrança de portagem. Assim, a EP receberá por transacção, ou seja, independentemente da se a cobrança desses montantes é realizada ou não, os custos serão assumidos pela subconcessionária. Nesta situação, esta última ficará exposta ao risco de notificação. Este pode ser considerado significativo, pois a cobrança efectiva é muito baixa: segundo um representante da Ascendi (subconcessionária), após notificação de cobrança coerciva, é possível cobrar-se cerca de 20% dos notificados e, se estes forem estrangeiros, há um decréscimo para 2-3%.

¹³ Este foi o contrato base para a elaboração da presente dissertação, apesar de terem sido consultados todos os restantes que apresentam cláusulas semelhantes.

Segundo o contrato de concessão analisado, a cobrança das portagens efectua-se através de um equipamento electrónico do tipo *Multi-Lane Free Flow* (MLFF), sendo que existem três tipos de cobrança.

1. Cobrança Primária: “cobrança electrónica de taxa de portagem aos utentes com recurso a contrato com uma entidade de cobrança credenciada através do sistema de débito em conta ou pré-pagamento”, como é o exemplo da Via Verde;
2. Cobrança Secundária: “cobrança electrónica de taxa de portagem aos utentes através de sistema de pagamento posterior à utilização do serviço portajado (pós-pagamento), implicando o pagamento de um Custo Administrativo”, como é o exemplo do *PayShop*;
3. Cobrança Coerciva: “cobrança de uma taxa de portagem que não tenha sido paga pelo utente através da Cobrança Primária ou da Cobrança Secundária, implicando ainda o pagamento de um Custo Administrativo e de uma coima, se aplicável”, como é o exemplo do envio de cartas com pedidos de pagamento por parte da subconcessionária.

Assim, a subconcessionária é obrigada contratualmente a diversos procedimentos de conciliação de cobrança das portagens que não são relevantes no âmbito da presente dissertação.

2.4.3 Pagamento Com base na “Disponibilidade”

Aquando de um investimento, verificava-se a dificuldade em diferenciar quais os casos em que o investimento era privado ou público, bem como quais as divisões dos riscos entre cada parte envolvida. Assim, em 2004, o Eurostat lançou novas regras de consolidação orçamental (Vide <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000230.pdf>), que assentam, essencialmente, sobre esta distinção: activos do Estado afectam a dívida e o défice; activos do privado não afectam a dívida (Tribunal de Contas, 2005).

Esta decisão assenta, essencialmente, na distinção entre risco de construção, procura e disponibilidade (vide ponto 2.1.2 Alocação dos Riscos). Segundo a mesma, os activos obtidos através das PPP não devem entrar nas contas do Estado quando: o privado assume o risco de construção e o risco da disponibilidade e/ou o risco da

procura. No caso de confirmação destas duas condições, verifica-se o segundo cenário abordado anteriormente (vide ponto 2.2 – Tabela 1) e o praticado nas concessões SCUT até 2010. Ou seja, o Estado fará pagamentos regulares à entidade privada como se se tratasse da aquisição de um serviço. Nesta situação, este é um investimento privado, afectando o défice orçamental, mas não a dívida pública (Eurostat, 2004).

Desta decisão, depreende-se que o investimento será do privado (apenas afectando o défice) se este assumir o risco de construção implícito nos três cenários da Tabela 1, o risco de procura (existente nos pagamentos SCUT com base na procura) e/ou o risco de disponibilidade (existente nos pagamentos SCUT com base na disponibilidade, a abordar neste capítulo).

Por outro lado, se a verificação das duas condições referidas não ocorrer, tratar-se-á de um investimento público (primeiro cenário abordado na Tabela 1), havendo a necessidade de uma consolidação da despesa de capital. Por exemplo, se o privado assumir apenas o risco de construção, a despesa do capital inicial será registada como formação bruta de capital fixo, afectando negativamente o saldo orçamental. Neste caso, os pagamentos efectuados pelo Estado, de modo a compensar o privado por quebras de procura, serão considerados como um empréstimo, afectando a dívida pública (Tribunal de Contas, 2005).

Desta forma, em 2004, o Eurostat deixou explícito que a observância de consolidação nas contas poderia não acontecer, havendo pagamentos por disponibilidade (logo afecta o défice e não a dívida). Tendo em conta esta decisão, optou-se pela alteração da forma de pagamento da EP às subconcessionárias das SCUT. Porém esta alteração foi apenas posta em prática aquando das negociações com as entidades privadas para a introdução de portagens reais nestas vias (Vide a secção anterior). Segundo a decisão do Eurostat em 2004, nesta nova situação, o investimento é registado no activo do privado. Mantém-se a forma de contabilização inicial, isto é, o défice é afectado mas não a dívida, pois este investimento não consolida nas contas do Estado.

A 23 de Abril de 2011, um comunicado do Instituto Nacional de Estatística (INE) colocou em causa o tratamento contabilístico das PPP utilizadas para a construção das SCUT, devido ao pagamento de portagens nas mesmas.

A nova regra, segundo o comunicado do INE (2011) é: “quando os utilizadores finais pagam a maioria do custo do serviço, o investimento realizado deve ser registado no activo da unidade institucional que recebe esses pagamentos”. Ou seja, nas Ex-SCUT em que os utilizadores pagam mais de 50% do custo de construção dessa infraestrutura, torna-se obrigatório registar no défice o valor total necessário para construir o bem (INE, 2011). Até Abril de 2011, o valor que afectava o défice era o valor da renda que o Estado pagava ao Concessionário, e não o valor total do projecto.

Uma vez que as portagens constituem uma receita para a EP, e não para a entidade privada, o bem deve ser registado no activo da Administração Pública – afectando as necessidades de financiamento –, e não no activo do Privado, como até então (INE, 2011).

Assim, esta regra veio contra a decisão que o Eurostat tomou em 2004, pois, com as novas regras, todos os contratos tratados como PPP deverão regressar ao perímetro da despesa pública, havendo consolidação.

Desta forma, quando foram renegociados os contratos de concessão decidiu-se que – e tendo por base o contrato de concessão da SCUT Norte Litoral –, a remuneração anual da subconcessionária, para além do recebimento pelo serviço de cobrança de portagem, inclui igualmente o recebimento pela disponibilidade desse serviço. Este pagamento por parte da EP à subconcessionária é calculado da seguinte forma:

$$R_t = Dis_t - Ded_t \pm \sum (Sin)_t$$

Em que:

R_t = remuneração anual da Concessionária no ano t ;

I. Dis_t = componente da remuneração anual relativa à disponibilidade verificada no ano t ;

II. Ded_t = componente correspondente às deduções a efectuar em virtude da ocorrência de falhas de desempenho e de disponibilidade, no ano t ;

III. Sin_t = montante correspondente à dedução ou incremento imposto em resultado da evolução dos Índice de Sinistralidade para o ano t .

Assim, a EP remunera a subconcessionária tendo em conta a avaliação da disponibilidade, deduzindo as falhas no desempenho e na disponibilidade e avaliando o Índice de Sinistralidade da estrada.

Tendo em conta a fórmula anteriormente exposta, a componente da remuneração anual relativa à disponibilidade é calculada da seguinte forma:

$$I. \text{Dis}_t = \sum_j \text{td}_j \times (\text{IPC}_{\text{Dez}_{t-1}} / \text{IPC}_{\text{Dez}2009}) \times \text{nd}_t(j) \times (L_j / L_{\text{Total}})$$

Em que:

Td_t = valor da tarifa diária de disponibilidade actualizável, no ano t ;

Nd_t = número de dias do ano t em que o sublanço j se encontrou em serviço;

$\text{IPC}_{\text{Dez}_{t-1}}$ = IPC a Dezembro do ano $t-1$;

$\text{IPC}_{\text{Dez}2009}$ = IPC a Dezembro de 2009;

L_j = extensão, expressa em quilómetros do Sublanço j ;

L_{Total} = extensão, expressa em quilómetros, correspondente à soma das extensões dos Sublanços que integram a Concessão;

t = período correspondente a 1 ano civil.

Assim, a disponibilidade consiste no valor da tarifa diária – acordada contratualmente, cujo valor não é público –, actualizada pelo IPC vezes o número de dias em que o sublanço esteve ao serviço durante o ano vezes a extensão em KM do sublanço em análise. Este indicador tem em conta a tarifa fixa acordada bem como o número de dias em que o sublanço está disponível e a extensão da mesma.

Segundo os novos contratos de concessão, “um sublanço¹⁴ encontra-se disponível quando se encontram verificadas, simultaneamente, as seguintes condições”:

- I. “condições de **acessibilidade**: estado ou condição caracterizada por permitir a todos os veículos autorizados terem acesso, na entrada e na saída, ao Sublanço” – ou seja, a auto-estrada tem que oferecer as

¹⁴ Sublanço é “o troço viário da Auto-Estrada entre dois nós de ligação consecutivos ou entre um nó de ligação e uma estrada ou uma auto-estrada já construída ou em construção na Data de Assinatura do Contrato de Concessão” (Resolução do Conselho de Ministros nº 39-C/2010).

condições necessárias para que qualquer veículo que pretenda entrar ou sair da mesma o possa fazer sem dificuldades;

2. “condições de **segurança**: estado ou condição de um Sublanço caracterizada por:
 - a. representar o cumprimento integral de todas as disposições legais ou regulamentares estabelecidas para a respectiva concepção, construção e operacionalidade;
 - b. permitir aos veículos autorizados entrar, sair e circular por esse Sublanço sem mais riscos para a integridade física e bem-estar dos utentes e para a integridade dos respectivos veículos do que aqueles que decorriam da sua normal e prudente utilização” – isto é, a subconcessionária tem que assegurar as condições de segurança legalmente definidas na gestão da auto-estrada, bem como garantir que os veículos circulem não existindo riscos para a integridade física e bem-estar dos utentes;
3. “condições de **circulação**: estado ou condição do Sublanço caracterizado pelo cumprimento do conjunto de requisitos que permitem a circulação na velocidade e comodidade inerente ao nível de serviço B¹⁵ e tendo em conta designadamente:
 - a. a regularidade e aderência do pavimento;
 - b. os sistemas de sinalização, segurança e apoio aos utentes e o respectivo estado de manutenção;
 - c. os sistemas de iluminação;
 - d. os sistemas de ventilação de túneis e outros equipamentos integrantes da Auto-Estrada.” – ou seja, a subconcessionária tem que garantir que existem apenas esporadicamente restrições de velocidade para os utilizadores, garantir a qualidade do pavimento, bem como dos sistemas de sinalização, iluminação e ventilação da auto-estrada.

¹⁵ Nível de Serviço é uma grandeza que corresponde à sensação psicológica do condutor quanto à possibilidade de viajar à velocidade que pretendia. Existem níveis de serviço compreendidos entre A e F, sendo as restrições de velocidade associadas ao nível de serviço A – raras e ao nível de serviço F – escoamento descontínuo. O nível de serviço B, corresponde a restrições de velocidade esporádicas (IST, s.d.).

A segunda componente da fórmula em análise consiste no total das deduções a efectuar em cada ano, a qual se calcula da seguinte forma:

$$\text{II. Ded}_t = \sum F(\text{Dis})_t$$

Em que:

$F(\text{Dis})_t$ = montante correspondente à dedução diária imposta em resultado da ocorrência de falhas de disponibilidade para o ano t.

A dedução da disponibilidade consiste em avaliar a extensão da via que se encontrou indisponível. Existem deduções diárias à disponibilidade que compõe o montante total relativo às falhas de disponibilidade. Este é calculado da seguinte forma:

$$F(\text{Dis})_t = \text{td}_i \times (\text{IPC}_{\text{Dez}_{t-1}} / \text{IPC}_{\text{Dez}2009}) \times T \times c(g) \times c(d)$$

Em que:

Td_t = valor da tarifa diária de disponibilidade actualizável, no ano t;

$\text{IPC}_{\text{Dez}_{t-1}}$ = IPC a Dezembro do ano t-1;

$\text{IPC}_{\text{Dez}2009}$ = IPC a Dezembro de 2009;

T = relação entre o número total de quilómetros afectados pela indisponibilidade e o número total de quilómetros;

C(g) = coeficiente de gravidade da falha de disponibilidade, sendo, para este efeito considerados dois graus de indisponibilidade: a) absoluta – coeficiente de valor 1; b) relativa – coeficiente de valor 0,5.

C(d) = coeficiente de duração da falha de disponibilidade, sendo, para este efeito considerados três graus de indisponibilidade: a) período nocturno (entre as 22h e as 6h) – coeficiente de 0,3; b) período diurno (entre as 6h e as 22h) – coeficiente de 0,7; e c) indisponibilidade durante um dia – coeficiente 1.

Tendo em conta a fórmula apresentada, entende-se que as deduções à disponibilidade têm em conta o valor da tarifa diária de disponibilidade, actualizada pelo IPC. Depreende-se igualmente que se multiplica o efeito dos KM indisponíveis tendo em consideração o número de KM totais do sublanço, bem como um coeficiente relativo à gravidade da falha e outro relativo à duração da mesma.

Desta forma, existem deduções diárias na disponibilidade quando são verificadas falhas na mesma. Esta situação acontece quando os pontos avaliados (e

descritos anteriormente), relativamente à disponibilidade, não se verificam. Estas deduções são ainda agravadas tendo em consideração a gravidade da falha, o período em que esta ocorreu e o número de KM que afectou. Excepcionalmente, são permitidas, sem penalidades de dedução de disponibilidade, o encerramento de vias em situações muito específicas e devidamente autorizadas, tal como em situações de obras para o aumento do número de vias.

Para que se garanta a correcta avaliação da disponibilidade, de modo a aferir quanto à necessidade de deduções, existe fiscalização por parte da EP, através do MEF (Ministro de Estado e das Finanças), para os aspectos económicos e financeiros e através do MOPTC, para os restantes aspectos. Esta fiscalização é conseguida através do cumprimento de cláusulas contratuais por parte da subconcessionária, como o livre acesso a todos os locais da concessão, a todos os documentos que dela façam parte e à obrigação de prestação de esclarecimentos adicionais quando solicitado. Podem ser efectuados ensaios de modo a avaliar o funcionamento dos equipamentos e dos mecanismos da concessão.

Pela leitura dos contratos, apesar de haver diversas obrigações de informação por parte da subconcessionária à concessionária, não é claro o modo como estas avaliações é efectuado. Não é igualmente translúcido a periodicidade com que a EP – através dos organismos que efectuam a fiscalização – realiza as fiscalizações, quais os critérios que utiliza, nem qual a origem e a autenticidade da informação que avalia.

Adicionalmente, e tendo em conta a fórmula principal da remuneração por disponibilidade, também é tida em consideração a evolução dos índices de sinistralidade, fazendo incrementos ou deduções ao pagamento de acordo com a avaliação do Índice de Sinistralidade da concessão e do Índice de Sinistralidade ponderado para o ano.

III. Desta forma o Índice de Sinistralidade consiste no seguinte:

A. O índice de sinistralidade da Concessão calcula-se da seguinte forma:

$$IS_t(\text{Conc}) = (N_t \times 10^8) / (L \times \text{TMDA}_t \times 365)$$

Em que:

$IS_t(\text{Conc})$ = índice de sinistralidade da Concessão para o ano t ;

N_t = número de acidentes no ano t, com vítimas (mortos e/ou feridos), registados nos sublanços da Concessão pela autoridade policial competente;

L = extensão total, em quilómetros, dos Sublanços da Concessão;

$TMDA_t$ = TMDA registado na Concessão no ano t.

Ou seja, o Índice de Sinistralidade da concessão tem em conta o número de acidentes decorridos durante o ano com vítimas ponderado pela extensão do sublanço e o tráfego médio diário anual (TMDA).

B. O Índice de Sinistralidade de todas as concessões com portagem real em sistema *free flow* calcula-se nos seguintes termos:

$$IS_t(\text{CONPOR}) = [\sum_i IS_t(\text{concessão portagem}_i) \times L_i] / \sum_i L_i$$

Em que:

$IS_t(\text{CONPOR})$ = índice de sinistralidade de todas as concessões com portagem real em sistema *free flow* para o ano t;

$IS_t(\text{concessão portagem}_i)$ = índice de sinistralidade de cada uma das concessões com portagem real em sistema *free flow* em operação;

L_i = extensão dos lanços em serviço de cada uma das concessões com portagem real em sistema *free flow*, expresso em quilómetros.

Assim, o Índice de Sinistralidade de todas as concessões com portagem real avalia o índice de sinistralidade de todas as concessões com sistema de portagem real ponderado pela extensão dos lanços em serviço em cada concessão de portagem real.

C. O Índice de Sinistralidade ponderado é calculado da seguinte forma:

$$IS_t(\text{ponderado}) = 60\% \times IS_t(\text{Conc}) + 40\% \times IS_t(\text{CONPOR})$$

Em que:

$IS_t(\text{ponderado})$ = índice de sinistralidade ponderado para o ano t;

$IS_t(\text{conc})$ = índice de sinistralidade da Concessão para o ano t;

$IS_t(\text{CONPOR})$ = índice de sinistralidade de todas as concessões com portagem real em sistema *free flow* em operação para o ano t.

Desta forma, pretende-se comparar o Índice de Sinistralidade de cada concessão da EP com a média nacional do Índice de Sinistralidade de todas as outras concessões com portagem real, de modo a aferir se este se encontra abaixo ou acima daquilo que é considerado normal.

Assim, sempre que $IS_t(\text{conc}) < IS_t(\text{ponderado})$, existe um incremento na remuneração anual da subconcessionária, pois significa que ocorreram menos sinistros naquela concessão do que nas outras. Por outro lado, se $IS_t(\text{conc}) > IS_t(\text{ponderado})$, existe uma dedução na remuneração anual da subconcessionária, o que corresponde a um número superior de acidentes comparativamente às restantes concessões.

Com a alteração do pagamento à subconcessionária, antigamente baseado na procura e actualmente baseado na disponibilidade, o risco da procura deixou de ser significativo, assim como a componente variável do pagamento do Estado às subconcessionárias. Actualmente, existem pagamentos fixos e de igual montante, (ocorrência de 2 em 2 meses (MFAP, 2010)), havendo descontos se a via não estiver dentro dos critérios avaliados na disponibilidade. Estas penalizações devem ser significativas no lucro da entidade privada e não meras penalizações simbólicas. Este modo de pagamento obriga a um maior desempenho do concessionário em manter o serviço no nível de qualidade exigido. Apesar de o risco estar no lado do privado, esta variável remunera um risco que o concessionário controla (contrariamente ao modo de pagamento anterior “procura”, pois o concessionário não conseguia controlar o risco da procura), o que faz com que este não exija prémio de risco ao Estado (Tribunal de Contas, 2007).

Apesar de esta componente fixa ser a base deste novo modelo, também faz parte do modo de pagamento uma parte variável correspondente ao pagamento do serviço e uma taxa de gestão de contrato, pouco significativa (Tribunal de Contas, 2007).

2.4.4 Deduções e Multas

Como referido anteriormente na presente dissertação, a subconcessionária é remunerada tendo em conta dois factores:

1. um valor anual pela disponibilidade do sistema de cobrança de portagens;
2. o valor da remuneração pelo serviço de cobrança de portagens.

O primeiro factor sofre de deduções ou incrementos no pagamento da disponibilidade aquando do in/cumprimento por parte da subconcessionária, dos critérios de acessibilidade, segurança e circulação explicados no ponto anterior. Estes critérios abrangem outros requisitos descritos no contrato de concessão, como os exemplos que se seguem.

É obrigação da subconcessionária a manutenção em funcionamento ininterrupto e permanente dos lanços em bom estado de conservação e perfeitas condições e utilização. A subconcessionária é responsável pela manutenção do equipamento de monitorização ambiental, dos sistemas de contagem e classificação do tráfego (que devem estar aptos a classificar os veículos consoante as categorias definidas e a fornecer dados em tempo real para o sistema de controlo e gestão de tráfego – através de um circuito fechado de TV), dos sistemas de iluminação, sinalização e segurança, respeitar os padrões de qualidade, designadamente para regularidade e aderência do pavimento e do equipamento de segurança e apoio aos utentes. O cumprimento destas obrigações é fiscalizado pelo InIR (Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias) de acordo com um plano de fiscalização que não está definido contratualmente, logo não se obteve acesso ao mesmo.

A concessionária obriga-se a elaborar e a cumprir um Manual de Operação e Manutenção da Auto-Estrada, no qual são estabelecidas regras de operação e manutenção relativamente: ao funcionamento do equipamento de contagem e classificação do tráfego e circuitos fechados de TV; informação e normas de comportamento para com os utentes; normas de actuação no caso de restrições de circulação na auto-estrada; segurança dos utentes e das instalações; funcionamento dos serviços de vigilância e socorro (com abordagem às taxas a cobrar aos utentes); monitorização e controlo ambiental; estatísticas; e áreas de serviço. Este manual, depois de aprovado, só poderá ser alterado pela EP.

A EP deverá proceder à avaliação do desempenho na exploração e manutenção. Esta avaliação passa pelo encerramento da via em certos limites definidos. Caso ultrapasse estes limites, a subconcessionária é sujeita a penalidade, porém existem

excepções, tais como execução de trabalhos na via, encerramento da via por caso de força maior ou ordens das autoridades, acidentes, manutenção dos equipamentos de cobrança de portagens, alargamento da mesma, ou outras situações previstas no contrato e previamente autorizadas.

A subconcessionária é obrigada contratualmente a obedecer a regras respeitantes aos direitos dos utentes. Estes têm o direito de tomarem conhecimento previamente pela subconcessionária – através de sinalização na via ou anúncio no jornal – sobre a realização de obras programadas que afectem as normais condições de circulação da auto-estrada (redução do número de vias e obrigação de desvios).

A concessionária deve estudar e implementar os mecanismos necessários para garantir a monitorização do tráfego, a identificação de condições climatéricas adversas à circulação, a detecção de acidentes e a consequente e sistemática informação de alerta ao utente. Deve ainda transmitir aos utentes todas as medidas adoptadas pelas autoridades em ocasiões de tráfego excepcionalmente intenso.

A concessionária é obrigada a assegurar a assistência aos utentes, no que respeita à fiscalização e prevenção de acidentes. Adicionalmente, é obrigatório existir auxílio sanitário e mecânico, através de uma rede de telecomunicações instalada por toda a rede, de modo a permitir o contacto de meios de socorro para auxílio sanitário e meios de socorro mecânico.

Para efeitos de reclamações dos utentes, a subconcessionária é obrigada a ter, nas áreas de serviço, livros destinados ao registo de reclamações, os quais podem ser visados periodicamente pelo InIR. A subconcessionária envia trimestralmente a esta entidade as reclamações registadas, acompanhadas pelas respostas dadas aos utentes, bem como os resultados das investigações e demais providências que tenham sido tomadas.

Tendo em conta as deduções por via da avaliação da sinistralidade, a subconcessionária deve organizar uma estatística rigorosa e diária de tráfego, e disponibilizar os dados à EP, a qual tem livre acesso aos locais onde estejam os sistemas de controlo. A subconcessionária deve manter um nível contínuo de controlo dos níveis de sinistralidade e promover a realização de auditorias anuais aos mesmos.

O segundo factor, em caso de incumprimento, uma vez que é estabelecido no contrato, a subconcessionária fica sujeita a multas e penalizações por parte da EP.

Relativamente ao sistema de cobrança de portagens¹⁶ a subconcessionária terá de garantir as actividades de cobrança de portagens e os respectivos processos de contra-ordenação, quando aplicáveis. Esta ainda se obriga a enviar à EP uma listagem dos dispositivos electrónicos de matrícula dos veículos isentos (estabelecidos pela EP) ao pagamento das portagens. Esta não pode conceder isenções de portagem.

Além disso, a subconcessionária é obrigada a garantir a disponibilidade dos pontos de cobrança que integram o sistema de cobrança de portagens, os quais têm de proceder ao registo dos elementos de passagem de viaturas de forma adequada em 99,3% do tempo. Assim, a subconcessionária deve dispor de mecanismos de informação que permitam confirmar o cumprimento do nível de disponibilidade do sistema referido.

2.4.5 Restantes obrigações contratuais

Contratualmente existem diversos critérios que a EP avalia de modo a garantir a correcta gestão da auto-estrada, que dão origem a multas e penalidades dependendo da gravidade do incumprimento.

Uma vez que o concessionário está a prestar um serviço público, este tem de assegurar que o mesmo é regular, contínuo e eficiente. A subconcessionária não pode recusar a utilização da auto-estrada a qualquer pessoa nem proceder a tratamentos discriminativos entre os utentes.

A subconcessionária deve obrigações de informação à EP: dar-lhe conhecimento imediato, através de um relatório circunstanciado e fundamentado, de todos os eventos que possam comprometer as obrigações contratuais de ambas as partes; remeter até 31 de Maio de cada ano os documentos de prestações de contas; remeter até 30 de Setembro de cada ano o balanço e a conta de exploração relativa ao 1º semestre do ano, bem como o parecer do órgão de fiscalização e dos auditores externos; remeter, trimestralmente, relatório com informações detalhadas de

¹⁶ No âmbito do presente trabalho, não serão abordados os procedimentos prévios de financiamento e instalação do sistema de cobrança de portagens.

estatísticas de tráfego; remeter a versão revista do caso base¹⁷, em suporte informático e papel, se e quando este for alterado; informações relativas à condição financeira da concessionária, bem como projecções da mesma; remeter no 1º trimestre de cada ano um relatório respeitante ao ano anterior com informação relativa a estudos e trabalhos de construção, conservação e exploração, níveis de serviço e indicadores de actividade relacionados com a sinistralidade e a segurança; e apresentar expeditamente todas as informações solicitadas pela EP.

A concessionária, sob informação da EP, é responsável por requerer e custear todas as licenças e autorizações necessárias ao exercício das suas funções. A subconcessionária está sujeita ao regime fiscal aplicável e, sempre que ocorra variação da taxa global de tributação, os pagamentos por disponibilidade são ajustados, de modo a que seja repostos, ano a ano, o valor do *cash flow* accionista que se verificaria caso tal variação não tivesse ocorrido.

A subconcessionária é responsável pela obtenção de todo o financiamento necessário para o desenvolvimento da sua actividade e pela concepção, projecto e construção da mesma¹⁸.

Relativamente às áreas de serviço que compõem a concessão, estas devem garantir critérios de segurança, higiene e salubridade, bem como integração cuidada na paisagem envolvente, proporcionando aos utentes um serviço de qualidade, cómodo, seguro, rápido e eficiente. Estas devem incluir zonas de repouso, onde constem locais de descanso agradáveis e postos de abastecimento de combustíveis. A subconcessionária não pode contratar terceiros para a gestão da área de serviço, sem prévia aprovação da EP. A área de serviço deve entrar em funcionamento, o mais tardar, 6 meses após a entrada em serviço do lanço onde se integra.

Adicionalmente, a concessionária obriga-se a elaborar um Plano de Controlo de Qualidade, no qual são estabelecidos critérios a verificar e respectiva periodicidade, os padrões mínimos vigentes e o tipo de operação de reposição para as seguintes componentes: pavimentos; obras de arte; túneis; drenagem; equipamentos de

¹⁷ Conjunto de pressupostos e de projecções económico-financeiras.

¹⁸ Estas obrigações não serão exploradas no âmbito deste trabalho, pois considera-se que as mesmas não abrangem o tema definido.

segurança; sinalização; integração paisagística e ambiental; iluminação; e telecomunicações.

A subconcessionária obriga-se a inventariar todos os bens afectos à concessão (como por exemplo, máquinas e acessórios utilizados para a sua conservação, áreas de serviço e repouso ou equipamentos de contagem de tráfego e de cobrança de portagens), mantendo a listagem de bens permanentemente actualizada e à disposição da EP, sempre que lhe for solicitado. Adicionalmente, a subconcessionária está obrigada a fazer a manutenção dos bens afectos à concessão durante a vigência do contrato de concessão, garantindo todas as reparações, renovações e adaptações necessárias à prestação de um serviço público com os melhores padrões de qualidade possíveis no momento.

Uma vez que os bens referidos são de domínio público, a subconcessionária não pode celebrar contratos de compra e venda (ou promessa), cedência ou alienação dos mesmos. Esta obrigação está sujeita a algumas excepções previstas contratualmente, por exemplo: a subconcessionária pode alienar os bens, desde que os substitua imediatamente por outros com condições de operacionalidade idênticas ou superiores; ou bens sem utilidade para a concessão podem ser abatidos e referenciados no inventário anteriormente referido. Estas excepções implicam sempre a prévia autorização da EP; no caso em que esta entidade não a concede, a subconcessionária não poderá realizar alterações ao património da concessão.

Relativamente ao objecto social, sede, forma, estrutura accionista, capital e estatutos da concessão, a subconcessionária desempenha as funções afectas à concessão, podendo, sob autorização da EP, desenvolver outras actividades, fora do âmbito e dos limites físicos da concessão. A subconcessionária deve manter a sua sede em Portugal, bem como a forma de Sociedade Anónima durante o período da concessão. Nos primeiros três anos de concessão, a estrutura accionista da concessão não pode ser alterada, sendo que, a partir daí esta pode ser modificada sob autorização da EP. A subconcessionária não pode reduzir o capital social da mesma durante todo o período de concessão, nem alterar os estatutos, nos primeiros 3 anos. Qualquer excepção a estas regras deve sempre ser autorizada pela EP.

3 METODOLOGIA

3.1 Objectivo da Pesquisa e Abordagem

Segundo Saunders, Lewis e Thornhill (2007) existem três principais tipos de abordagem, que dependem do objectivo da questão de investigação - abordagem exploratória, descritiva e explicativa:

- a abordagem exploratória visa aumentar o conhecimento básico sobre uma área e aplica-se nos casos em que esta área é difícil de demarcar, quando as teorias existentes são insuficientes ou contraditórias e/ou quando conceitos importantes e as suas relações são difíceis de estabelecer. Esta abordagem é útil quando o investigador pretende perceber o problema;
- a abordagem descritiva é utilizada quando se pretende retratar uma situação específica, em que é possível elaborar generalizações empíricas. Esta abordagem é recomendada quando existe a possibilidade de recolher e analisar dados quantitativos, de modo a descrever aspectos específicos de um problema bem estruturado;
- a abordagem explicativa tem como objectivo desenvolver teorias específicas que podem ser utilizadas para explicar generalizações empíricas. Baseado nesta teoria, o investigador pode formular hipóteses que podem ser testadas através da recolha e análise de dados empíricos.

Como referido anteriormente, esta dissertação pretende (1) descrever o modelo actual de pagamento da EP às subconcessionárias das Ex-SCUT, que têm por base o modelo da disponibilidade da via, assim como a cobrança de portagens reais aos utilizadores das auto-estradas; (2) descrever e analisar os critérios de avaliação de desempenho das subconcessionárias por parte do Estado; e (3) fazer o levantamento das expectativas e da satisfação dos utentes destas vias de comunicação, de modo a aferir se o Estado está a elaborar uma avaliação de indicadores certos para proceder ao pagamento às subconcessionárias. Adicionalmente, a revisão da literatura apresentada no Capítulo 2 mostra a falta de consenso entre algumas entidades responsáveis pela gestão dos contratos de PPP e, por outro lado, a actualidade do tema revela a inexistência de estudos que analisem o mesmo. Desta forma, a presente dissertação tem por base uma abordagem exploratória.

3.2 Estratégia de Investigação e Método

As principais estratégias de investigação utilizadas nas ciências sociais são: quantitativa e qualitativa. Na estratégia quantitativa, o objectivo é generalizar para a população informação quantificável obtida. Desta forma, trata-se de uma estratégia dedutiva. Por outro lado, a estratégia qualitativa é indutiva, ou seja, substitui-se os números por observações e pensamentos, que se transformam em teorias. A informação recolhida não é quantificável, tal como na estratégia quantitativa. Esta estratégia é apropriada quando o objectivo é perceber os fenómenos (Creswell, 2002).

A escolha da estratégia de investigação depende da sua capacidade de dar resposta às questões de investigação e de apoiar a concretização do objectivo da investigação. A recolha e análise de informação qualitativa é essencial para a criação de teorias, assim como para a conclusão do estudo elaborado de forma quantitativa. Adicionalmente, métodos qualitativos podem auxiliar os resultados do estudo quantitativo, clarificando assuntos pendentes, assim como, melhorando a compreensão do tema e da sua relação com outras variáveis (Creswell, 2002).

Desta forma, tendo em conta o objecto de estudo desta dissertação, a estratégia de investigação é quantitativa. Especificamente, a elaboração de um questionário.

O primeiro passo para a elaboração do questionário foi definir o problema e perceber quais os objectivos da investigação. Deste modo, pretendia-se descobrir quais as expectativas¹⁹ dos utentes das auto-estradas e qual o grau de satisfação²⁰ dos mesmos relativamente ao serviço prestado pelas subconcessionárias das Ex-SCUT, de modo a avaliar o *gap* existente entre a expectativa e a percepção dos utentes deste serviço (Zeithamal & Bitner & Gremler, 2009). Adicionalmente, foram criados sete indicadores chave de avaliação (Acessibilidade, Segurança, Circulação, Conforto/Comodidade/Serviço, Congestionamento, Locais de Repouso e

¹⁹ Expectativa do consumidor é aquilo que o cliente acredita que lhe será prestado em determinado serviço. É um standard ou ponto de referência relativamente ao julgamento da performance do serviço em análise (Zeithamal & Bitner & Gremler, 2009).

²⁰ Satisfação do consumidor consiste na avaliação que o mesmo faz do serviço tendo em conta as suas necessidades e expectativas. A satisfação é influenciada pela percepção da qualidade do serviço (é como o cliente percebe o serviço, que está sempre relacionado com as expectativas que já tem criadas relativamente ao mesmo), pela qualidade do produto e pelo preço, bem como por factores ocasionais e pessoais (Zeithamal & Bitner & Gremler, 2009).

Facilidade/Meios de Pagamento) onde constavam subindicadores avaliados, ou não, pelo Estado, aquando do pagamento às subconcessionárias.

Assim, foi utilizada uma versão adaptada do questionário SERVQUAL, no qual se solicita ao utilizador que providencie duas avaliações para cada atributo – um reflectindo o nível de serviço que estes esperam de uma empresa de excelência no sector (neste caso, quando circulam numa auto-estrada) e o outro demonstrando a sua percepção o serviço prestado por uma empresa em específico (neste caso, subconcessionárias das Ex-SCUT). A diferença entre as expectativas e a percepção constitui uma medida quantificável da qualidade do serviço prestado (Zeithamal & Bitner & Gremler, 2009).

3.3 Elaboração do Questionário

O questionário foi dividido em 4 páginas que correspondiam a 4 áreas de análise distintas:

1. na primeira parte do questionários, pretendia-se compreender qual a auto-estrada mais utilizava pelo utente e por que razão, bem como algumas questões relativas ao motivo da deslocação. Nesta página, as respostas eram de escolha múltipla, com apenas uma opção de escolha;
2. na segunda parte, o utente referia-se às suas **expectativas** relativamente a um conjunto de indicadores de avaliação do serviço prestado pelas auto-estradas em geral. Nesta página, os inquiridos tinham de classificar as suas expectativas/importância numa escala de 1 a 5, sendo que 1 correspondia à resposta “Nada Importante” e 5 “Muito Importante”;
3. na terceira parte, para os mesmos indicadores de avaliação da segunda parte, o utente avaliava o serviço prestado pelas subconcessionárias das Ex-SCUT, tendo em conta a sua **satisfação**. Nesta página, os inquiridos tinham que avaliar a sua satisfação numa escala de 1 a 5 sendo que 1 correspondia à resposta “Nada Satisfeito” e 5 “Muito Satisfeito”;
4. na quarta e última parte do questionário, pretendia-se averiguar, na globalidade, a satisfação do utente (através da mesma escala utilizada no ponto anterior), bem como obter informações de caracterização pessoais

do mesmo (através de perguntas de resposta aberta), de modo a caracterizar a amostra recolhida.

Assim, foi elaborada uma versão piloto do questionário em papel, testada em 9 pessoas, de modo a avaliar a pertinência das questões, bem como identificar eventuais dificuldades de interpretação das mesmas. Nesta versão piloto, foram avaliadas as dificuldades de resposta ao questionário, de modo a produzir-se uma forma de eliminação das mesmas, por via a obter uma interpretação homogénea do questionário. Nessa sessão, foram também cronometrados os tempos de resposta, com o intuito de verificar se o questionário produzido viria a fatigar os futuros inquiridos – observando-se um efectivo adequado tempo mínimo de resposta –, com o objectivo de obter o maior número de respostas possível.

Adicionalmente, o questionário continha um texto introdutório para que fosse exposto o intuito do estudo para o qual as pessoas estavam a contribuir. Nesse texto notava-se uma chamada de atenção para que as pessoas que não circulassem em Ex-SCUT não respondessem, uma vez que o objectivo do estudo passava por avaliar o grau de satisfação dos utentes das Ex-SCUT e não dos utentes das restantes auto-estradas. No início de cada uma das áreas/páginas descritas neste capítulo, existia um texto de esclarecimento do objectivo daquela secção, para que os inquiridos percebessem exactamente aquilo que deveriam responder em cada uma das áreas.

3.4 Recolha e Análise da Informação

O questionário foi colocado on-line, através de uma ferramenta “Google docs”, no mês de Janeiro de 2012, permanecendo activo para resposta durante esse mencionado mês.

O questionário foi divulgado através do envio de e-mails para os alunos e professores da Universidade Católica Portuguesa, através de e-mails pessoais, bem como publicado em diversas redes sociais. Para aceder ao questionário, era disponibilizado um *link* com o acesso directo ao mesmo.

Após encerrada a fase de respostas (31 de Janeiro de 2012), a informação foi exportada para uma folha de Excel, onde foi tratada e analisada de modo a serem retiradas conclusões.

3.5 Resultados

Após o término da fase de respostas, colectaram-se 255 respostas ao questionário elaborado. Na análise que se segue, foi feita uma divisão entre a área 1 – Caracterização dos motivos da deslocação por parte do inquirido, a área 2 – Expectativas, 3 – Satisfação do utente e a área 4 – Avaliação final, bem como a caracterização da amostra, de modo a tornar mais claros os resultados obtidos.

3.5.1 Área 1 – Caracterização dos motivos da deslocação

Tal como revela o Gráfico 2, os inquiridos, na sua maioria, frequentam a Ex-SCUT A41 (cerca de 35%), seguindo-se a A28 (31% dos inquiridos afirma ser esta a Ex-SCUT que utiliza com maior frequência). Segue-se a A29 (15% das respostas), a A25, a A23 e a A24. A Ex-SCUT menos utilizada afirma-se a A22, com abrangência de 2% dos inquiridos. Este resultado deve-se ao facto deste questionário ter incidido essencialmente na área metropolitana da cidade do Porto e, apesar de ter havido um esforço para abranger pessoas do Sul do país, foi inevitável a ocorrência deste facto na resposta ao questionário – esta considera-se, portanto, uma limitação do presente estudo.

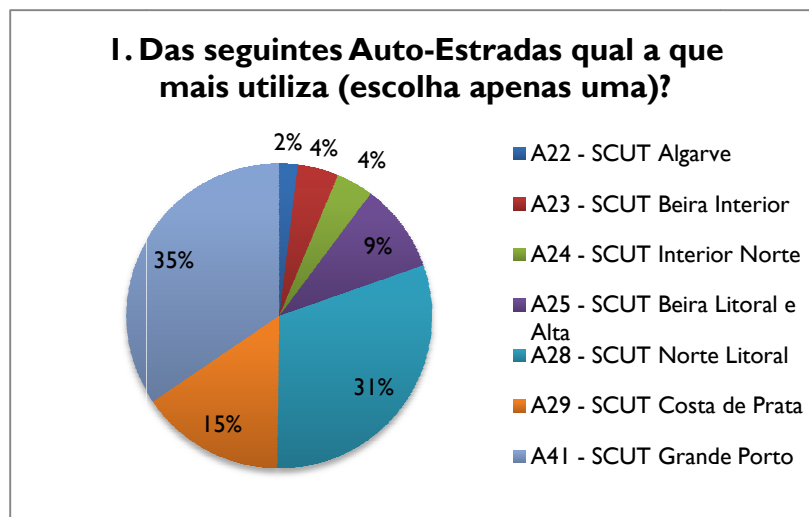


GRÁFICO 2 - Resultados da pergunta "Das seguintes auto-estradas quais a que mais utiliza?"
(Fonte: Elaboração Própria)

Posteriormente, os inquiridos deveriam ter em conta a auto-estrada que tinham definido como a mais utilizada na questão anterior. Nesta fase, pretendia-se caracterizar a frequência e os motivos da deslocação na via seleccionada, tal como se reflecte no gráfico 3.

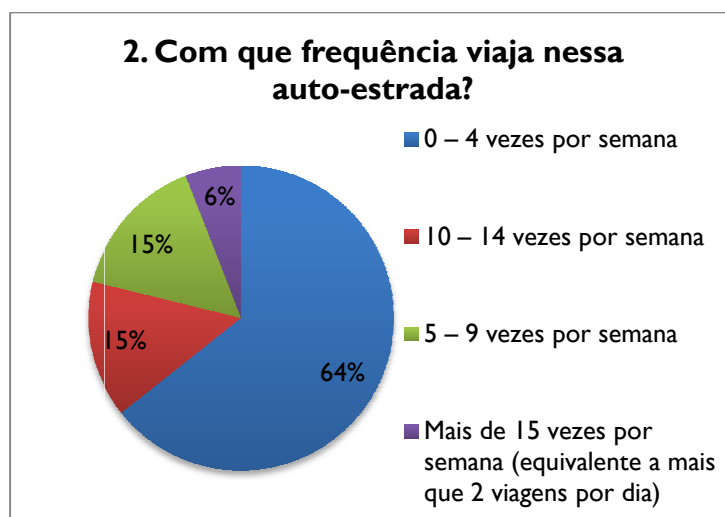


GRÁFICO 3 - Resultados da pergunta "Com que frequência viaja nessa auto-estrada?"
(Fonte: Elaboração Própria)

Tendo em conta a frequência com que os inquiridos circulam na estrada em questão, estes tinham que considerar uma viagem como a deslocação de um ponto A a um ponto B. A maioria (64%) afirmou viajar na Ex-SCUT seleccionada de 0 a 4 vezes

por semana, o que significa que pode realizar, no máximo, duas (2) viagens de ida e volta numa semana nessa estrada. Apenas 6% das pessoas respondeu que viajava mais de 15 vezes por semana na auto-estrada seleccionada, o que corresponde a mais de uma (1) viagem de ida e volta por dia.

Na pergunta 3, referente ao motivo da deslocação, obtiveram-se diversas respostas, uma vez que havia um campo “Outra” como opção de resposta, sendo que era dada a possibilidade de enumeração livre dos motivos que levavam as pessoas a deslocarem-se para além daquelas existentes *à priori* no questionário. Porém, houve uma alocação desses motivos às opções discriminadas no questionário. A enumeração livre de motivos de deslocação inclui, nomeadamente, deslocação para segunda habitação, passar fim-de-semana fora, visitar familiares ou deslocação para prática de desporto (alocadas a “Lazer/Turismo”). Respostas como *deslocação casa – faculdade* foram alocadas à opção “Casa – Emprego”, uma vez que o caso dos estudantes a deslocação para a faculdade assemelha-se à deslocação para o emprego. Por fim, respostas como *ir para a fisioterapia* ou *dar explicações* foram alocadas à opção “Deslocação para diversos fins”.

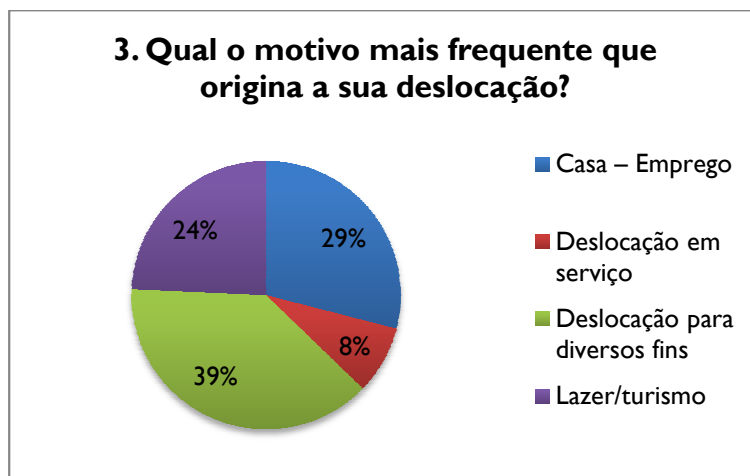


GRÁFICO 4 - Resultados da pergunta "Qual o motivo mais frequente que origina a sua deslocação?"
(Fonte: Elaboração Própria)

Tal como se verifica no gráfico 4, “Deslocação para fins diversos” foi a mais escolhida com 39% das respostas, seguindo-se a opção “Lazer/turismo” com 24%. Cerca de 29% das pessoas respondeu que a sua deslocação é originada por uma viagem “Casa – Emprego”. Por fim, constata-se que a minoria das pessoas (8%) se desloca em serviço, ou seja, por motivos profissionais (por exemplo, camionistas).

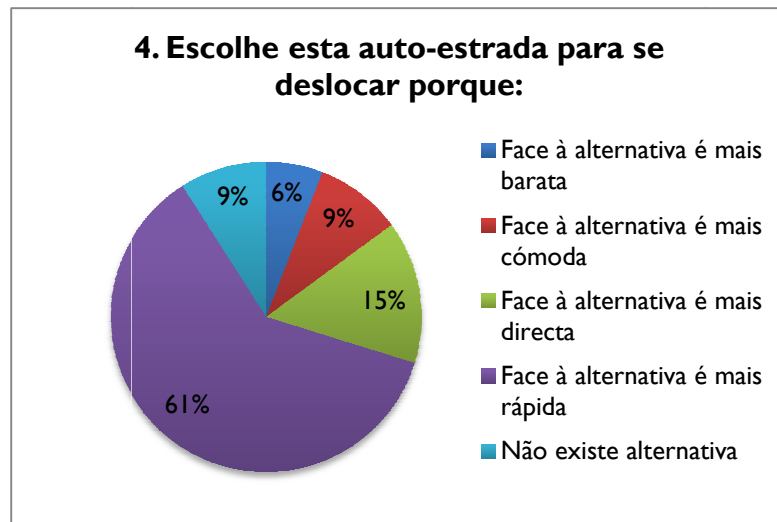


GRÁFICO 5 - Resultados da pergunta "Escolhe esta auto-estrada para se deslocar porque:"
(Fonte: Elaboração Própria)

Tendo em conta as alternativas à auto-estrada seleccionada, 61% dos inquiridos afirmou viajar de qualquer das formas, pois, face à alternativa, é a solução mais rápida. Por outro lado, verifica-se que apenas 6% afirma ser a opção mais barata, como se pode constatar no Gráfico 5.

3.5.2 Área 2 e 3 - Expectativas Vs Satisfação dos utentes

Tendo em conta o objectivo do questionário efectuado – avaliar o *gap* entre as expectativas e a satisfação dos utentes das Ex-SCUT, bem como perceber se o Estado avalia os indicadores certos aquando do pagamento às subconcessionárias –, elaborou-se o quadro resumo que se segue. Neste constam: 1) os indicadores chave – aqueles atribuídos para a realização do presente estudo –; 2) o subindicador avaliado pelos utentes nas partes 2 e 3 do questionário, referido no tópico de cada indicador chave; 3) a menção se esses subindicadores dão origem a deduções no pagamento da disponibilidade por parte da EP; 4) a referência se estes dão origem a multas por via de incumprimento contratual; e 5) qual o tópico de avaliação da disponibilidade, tendo em conta os contratos de concessão em que se inserem esses subindicadores.

Indicador	Subindicador avaliado	1. Deduções Disponibilidade?	2. Multas?	Tópico de avaliação da disponibilidade
Acessibilidade	Facilidade de entrar e sair da auto-estrada	✓	X	Acessibilidade
Segurança	Facilidade de acesso a serviços de socorro/assistência técnica através de rede de telecomunicações própria;	✓	X	Circulação
	Aderência (inexistência de gelo ou óleo) do pavimento;	✓	X	Circulação
	Drenagem do pavimento (sem acumulação de lençóis de água).	✓	X	Segurança/Circulação
Circulação	Existência de iluminação nos pontos de entrada e saída da auto-estrada;	✓	X	Circulação
	Ventilação de túneis (se não se aplicar, não responda);	✓	X	Circulação
	Facilidade em circular à velocidade pretendida.	✓	X	Circulação
Conforto/Comodidade/Serviço	Regularidade do pavimento (inexistência de piso irregular);	✓	X	Circulação
	Identificação de situações climatéricas adversas ou de acidentes através de sinalização adequada;	✓	X	Circulação
Congestionamento	Inexistência de obras que tenha implicações no tempo de viagem;	X	X	N/A
	Inexistência de obras que tenha implicações no tempo de viagem;	X	X	N/A
	Inexistência de acidentes que tenha implicações no tempo de viagem;	X	X	N/A
Locais de repouso	Existência de áreas de serviço ao longo da auto-estrada;	X	✓	N/A
	Integração cuidada das áreas de serviço na paisagem existente;	X	✓	N/A
	Existência de áreas de repouso;	X	✓	N/A
	Eficiência do serviço prestado nas áreas de serviço (pouco tempo de espera para pagar e agilidade nos serviços prestados);	X	✓	N/A
	Limpeza da área de serviço (inexistência de lixo no chão, limpeza dos balcões e dos WC);	X	✓	N/A
	Existência de livro de reclamações na área de serviço;	X	✓	N/A
	Segurança no acesso à auto-estrada após a paragem na área de serviço.	X	✓	N/A
Facilidade/Meios de pagamento	Inexistência de problemas com os pórticos de cobrança de portagens (relativos a deficiente identificação do veículo e consequentes problemas de cobrança por via verde ou pagamento em pay-shop/CTT).	X	X	N/A

TABELA 3 - Indicadores avaliados no questionário
(Fonte: Elaboração Própria)

Como consta da Tabela 3 em análise, no questionário realizado avaliaram-se a) indicadores que, uma vez não cumpridos pela subconcessionária, resultam em deduções na disponibilidade (Acessibilidade, segurança, circulação e conforto/comodidade/serviço); b) indicadores que, quando não cumpridos por aquela, levam a multas por incumprimento contratual (Locais de repouso); e c) indicadores que não dão origem a qualquer tipo de penalidade à subconcessionária (Congestionamento e facilidade/meios de pagamento).

Desta forma, apresenta-se uma análise comparativa entre as expectativas e a satisfação dos utentes relativas ao in/cumprimento dos indicadores em avaliação, subdivididas por consequência para a concessionária.

3.5.2.1 Consequência: Dedução na disponibilidade

Os indicadores cuja consequência se traduz em deduções na disponibilidade são a 1) acessibilidade, 2) segurança, 3) circulação e 4) conforto/comodidade/serviço.

3.5.2.1.1 Acessibilidade

Segundo os contratos de concessão, a Acessibilidade define-se como o “estado ou condição caracterizada por permitir a todos os veículos autorizados terem acesso, na entrada e na saída ao sublanço”. Desta forma, pediu-se aos inquiridos que classificassem de 1 a 5 – sendo 1 “Nada Importante” e 5 “Muito Importante” –, a relevância dada numa auto-estrada ao subindicador *Facilidade em entrar e sair da auto-estrada*. Os inquiridos foram igualmente solicitados a atribuir um nível de satisfação do serviço prestado pela subconcessionária da Ex-SCUT que utilizam com maior frequência, numa escala de 1 a 5 – em que 1 corresponde a “Nada Satisfeito” e 5 a “Muito Satisfeito”.

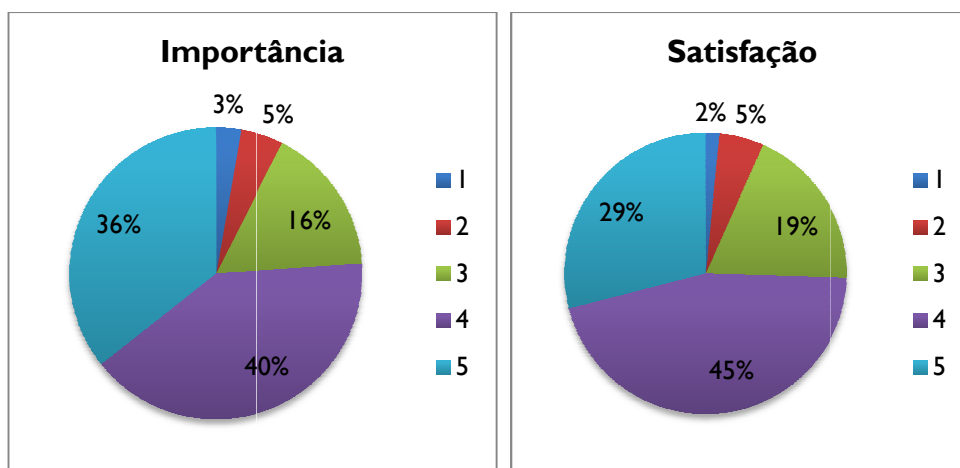


GRÁFICO 6 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Facilidade em entrar e sair da auto-estrada"
(Fonte: Elaboração Própria)

Através da análise do Gráfico 6, verifica-se que não existe uma grande discrepância entre a valorização ao nível de facilidade na entrada e saída da auto-estrada e a satisfação dos utentes relativamente ao serviço prestado pelas Ex-SCUT. De qualquer modo, é de notar um pequeno decréscimo no que toca ao nível da satisfação: 36% dos inquiridos classificam como muito importante este subindicador, sendo que apenas 29% se assume muito satisfeito quanto ao nível do serviço prestado. Conclui-se, assim, que este decréscimo se deve ao facto de grande parte das pessoas que avaliaram como nível 5 este último subindicador ao nível da sua importância, avaliaram como 4 o seu nível da satisfação (variação negativa em 7% da importância dada à satisfação na avaliação de nível 5; e variação positiva correspondente a 5% da importância demonstrada quanto à satisfação na avaliação de nível 4).

3.5.2.1.2 Segurança

Nos contratos de concessão, a avaliação da disponibilidade tendo em conta a Segurança refere-se a “*permitir aos veículos inexistência de riscos para a integridade física e bem-estar dos utentes*”. Uma vez que a definição citada se assume algo vaga e subjectiva, algumas das condições avaliadas no tópico “Condições de Circulação” dos contratos foram alocadas ao tema Segurança, já que foi considerado adequado. Desta forma, procedeu-se à criação dos 3 subindicadores que se seguem e têm em vista a avaliação da segurança nas Ex-SCUT.

- a) *Facilidade de acesso a serviços de socorro/assistência técnica através de rede de telecomunicações própria;*
- b) *Aderência (inexistência de gelo ou óleo) do pavimento;*
- c) *Drenagem do pavimento (sem acumulação de lençóis de água).*

A partir dos 3 subindicadores enumerados, foi possível obter os seguintes resultados:

a) **Facilidade de acesso a serviços de socorro/assistência técnica através de rede de telecomunicações própria**

Este subindicador compreende a existência de acesso a meios externos de apoio através de telefones SOS espalhados pela estrada.

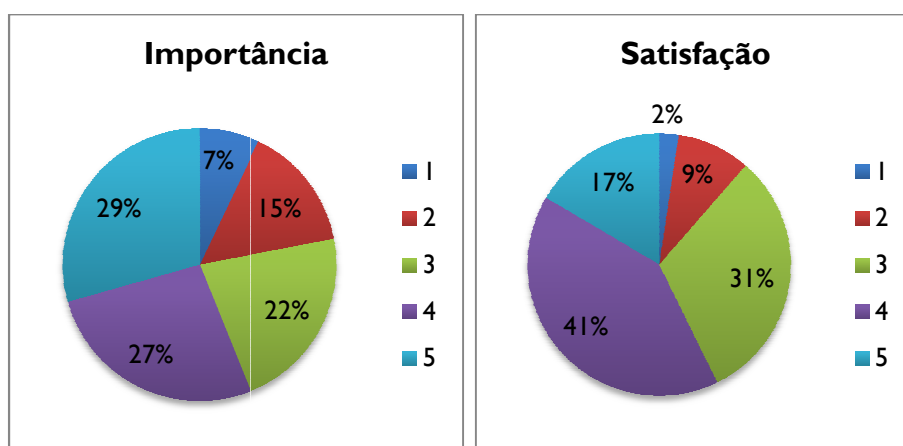


GRÁFICO 7 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Facilidade de acesso a serviços de socorro/assistência técnica através de rede de telecomunicações própria"
(Fonte: Elaboração Própria)

Através do Gráfico 7, é patente que, em termos de importância para os utentes, a facilidade de acesso a serviços de socorro/assistência técnica através de rede de

telecomunicações própria encontra-se uniformemente distribuída. Isto significa que, nos 3 níveis de avaliação máximos, as diferenças de percentagem nas respostas obtidas não ultrapassam os 5%. Cerca de 78% dos inquiridos revelou uma efectiva importância do referido meio de apoio numa auto-estrada (níveis de avaliação de importância de 5 a 3, inclusivé). Ao nível da satisfação, verifica-se que cerca de 89% dos utentes avaliaram positivamente o desempenho das subconcessionárias (níveis de avaliação de satisfação de 5 a 3, inclusivé). Por fim, apenas 2% dos inquiridos demonstrou insatisfação quanto à facilidade de acesso a serviços de socorro/assistência técnica através de rede de telecomunicações própria.

b) Aderência (inexistência de gelo ou óleo) do pavimento

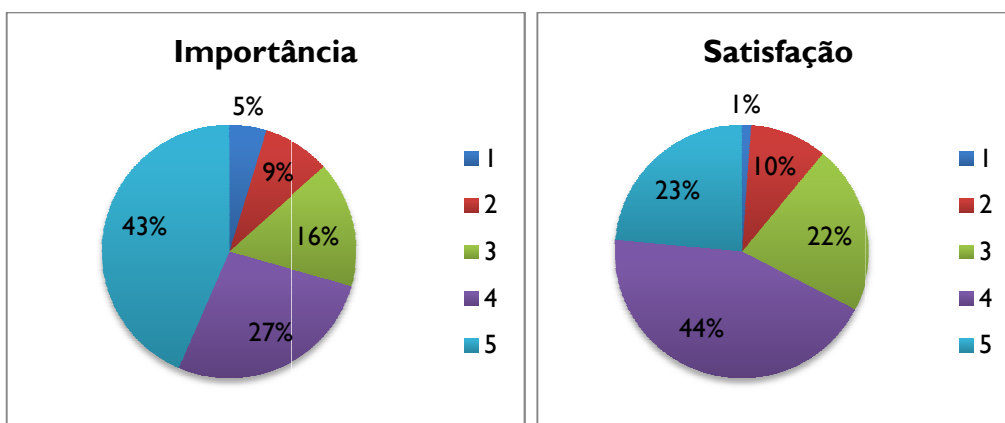


GRÁFICO 8 - Expectativa Vs satisfação do subindicador "Aderência (inexistência de gelo ou óleo) do pavimento
(Fonte: Elaboração Própria)

O Gráfico 8 expõe que pouco menos de metade dos inquiridos (43%) qualifica a aderência do pavimento como muito importante. Porém, apenas 23% dos mesmos está efectivamente muito satisfeito com o desempenho das subconcessionárias. Esta transição de 20% da área 2 do questionário (expectativas) para a área 3 (satisfação) resulta no incremento de 17% na avaliação de nível 4 quanto à satisfação e no aumento do nível de avaliação 3. Por outro lado, cerca de 5% considera este subindicador como nada importante; porém, apenas 1% considera-se nada satisfeito com o mesmo.

Deste modo, se, por um lado, existe uma diminuição da satisfação dos utentes que valorizam mais este subindicador, por outro lado, verifica-se o aumento da satisfação –

comparativamente à importância que lhe confere – dos inquiridos que menos valorizam a aderência do pavimento.

c) Drenagem do pavimento (sem acumulação de lençóis de água)

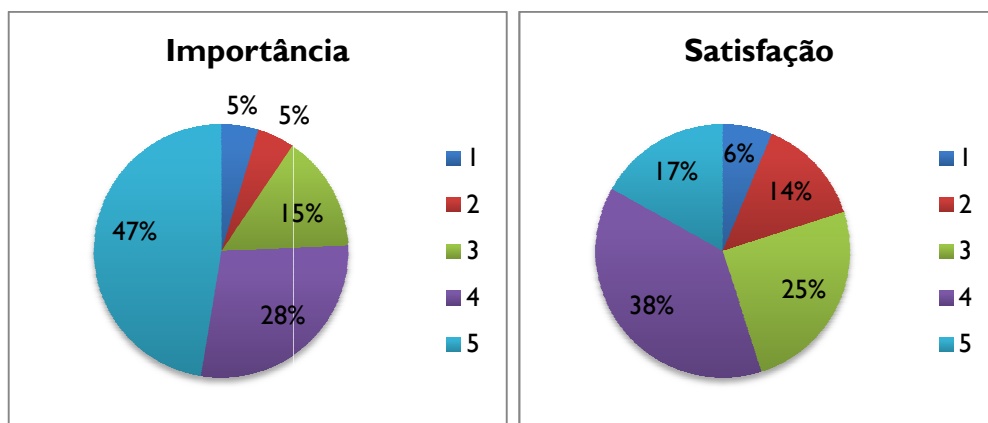


GRÁFICO 9 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Drenagem do pavimento (sem acumulação de lençóis de água)
(Fonte: Elaboração Própria)

No que concerne ao subindicador “Drenagem do Pavimento”, verifica-se através do Gráfico 9, que a importância máxima (nível 5) é atribuída por 47% dos inquiridos (percentagem superior à correspondente do indicador anterior). Adicionalmente, o nível de satisfação máxima da escala é de apenas 17%. Quando cruzados os dois tipos de análise (importância e satisfação), constata-se que os inquiridos que atribuem uma avaliação máxima (5) ao primeiro tipo de análise no que respeita ao subindicador em observação, quanto ao segundo tipo, estes destacam os níveis 4 e 3. É de notar ainda que, relativamente aos dois níveis inferiores de avaliação, 10% dos inquiridos avalia a drenagem do pavimento como nível 1 e 2, porém 20% dos mesmos demonstram-se insatisfeitos.

Quando comparando este último subindicador com o anterior – Aderência do pavimento –, verifica-se um grau de insatisfação superior quanto à Drenagem do pavimento. Esta situação pode ser explicada pelo facto de a localização da maioria das Ex-SCUT ser no litoral do país, onde, por norma, não se verificam condições climáticas para a formação de gelo no pavimento. No entanto, observa-se um nível elevado de pluviosidade, a qual afecta significativamente os utilizadores das mesmas.

3.5.2.1.3 Circulação

Quanto ao indicador Circulação, consideraram-se os 3 subindicadores que se seguem.

- a) *Existência de iluminação nos pontos de entrada e saída da auto-estrada;*
- b) *Ventilação de túneis (se não se aplicar, não responda);*
- c) *Facilidade em circular à velocidade pretendida.*

A partir da observação das respostas respeitantes aos três indicadores referidos, ditam-se os seguintes resultados:

a) Existência de iluminação nos pontos de entrada e saída da auto-estrada

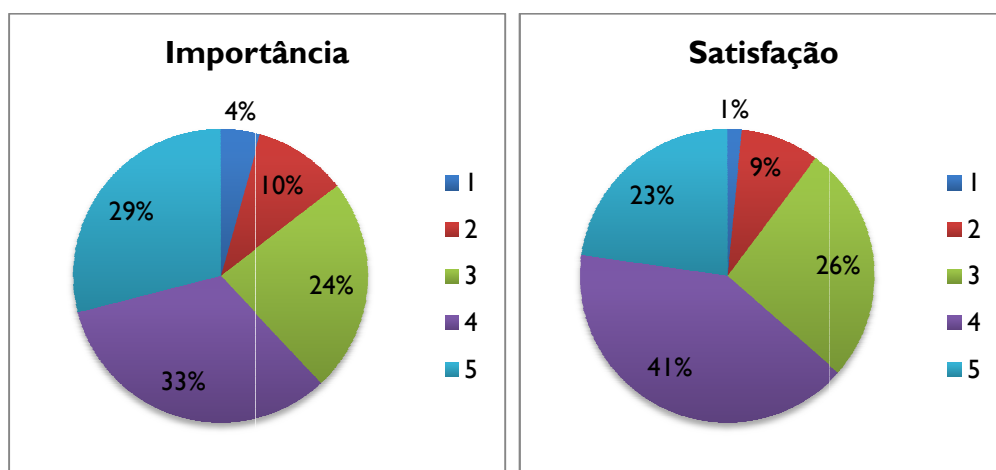


GRÁFICO 10 - Expectativas Vs Satisfação do subindicador "Existência de iluminação nos pontos de entrada e saída da auto-estrada"
(Fonte: Elaboração Própria)

Através do Gráfico 10 acima exposto, verifica-se que, relativamente aos pontos de iluminação nas entradas e nas saídas da auto-estrada existe pouca diferenciação entre o nível de importância referenciado pelos utentes inquiridos e o seu grau de satisfação com as subconcessionárias das Ex-SCUT. Assim, 63% dos inquiridos classifica este subindicador nos níveis 5 e 4 (com um grau de importância considerado elevado). Da mesma forma, 64% da amostra diz estar satisfeita quanto a este aspecto, classificando a sua satisfação igualmente nos níveis 5 e 4.

b) Ventilação de túneis (se não se aplicar, não responda)

Quanto à questão relativa à Ventilação de túneis, foi dada a possibilidade ao inquirido de não responder, uma vez que nem todas as Ex-SCUT contêm túneis, pelo que, para alguns dos utentes, esta questão poderia não ser aplicável.

O Gráfico II mostra a importância dada pelos inquiridos, bem como o seu grau de satisfação quanto ao subindicador Ventilação de túneis:

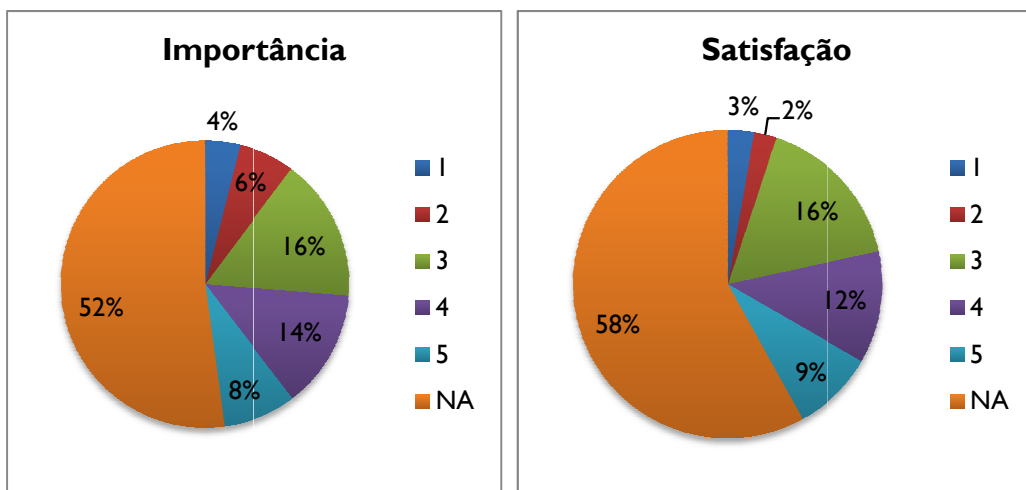


GRÁFICO II - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Ventilação de túneis"
(Fonte: Elaboração Própria)

Através da observação do Gráfico II, conclui-se que mais de metade dos inquiridos não utiliza túneis na Ex-SCUT que mais frequenta. Aqueles que os utilizam, na sua maioria (16%), classificam como nível 3 de importância a ventilação dos mesmos. Também 16% dos inquiridos demonstra um nível de satisfação 3 quanto a este subindicador.

c) Facilidade em circular à velocidade pretendida

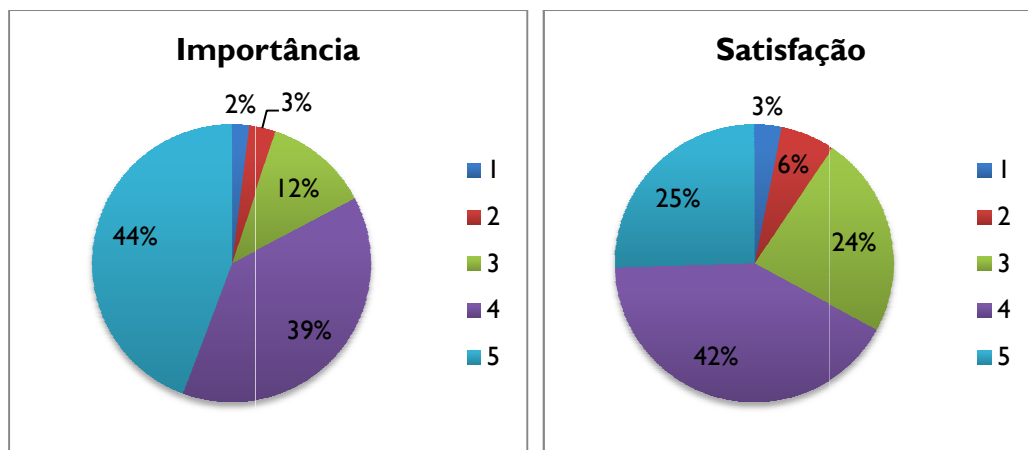


GRÁFICO 12 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Facilidade em circular à velocidade pretendida"
(Fonte: Elaboração Própria)

No que diz respeito ao subindicador Facilidade em circular à velocidade pretendida (Gráfico 12), 44% dos inquiridos consideram muito importante circular à velocidade pretendida. Porém, apenas 25% se encontra muito satisfeito quanto a esta matéria no que toca à Ex-SCUT onde mais circula. Adicionalmente, 42% avalia este subindicador com um nível 4 de satisfação e 24% com nível 3. Cruzando dados quanto aos graus de importância e de satisfação, é notório que cerca de 83% dos inquiridos considera a Facilidade em circular à velocidade pretendida nos níveis 5 e 4; já em termos de satisfação, apenas 67% avalia a subconcessionária nestes 2 níveis.

3.5.2.1.4 Conforto/Comodidade/Serviço

O indicador Conforto/Comodidade/Serviço é composto por 2 subindicadores.

a) *Regularidade do pavimento (inexistência de piso irregular);*

b) *Identificação de situações climatéricas adversas ou de acidentes através de sinalização adequada.*

É de notar que os subindicadores mencionados são avaliados nos contratos de concessão em termos de disponibilidade nas “Condições de Circulação”, porém, na óptica da presente dissertação, estes estão relacionados com o nível de serviço que a

concessionária proporciona ao utente da via, afectando o seu conforto e comodidade. Deste modo, estes dois subindicadores foram reclassificados para este novo indicador.

a) Regularidade do pavimento (inexistência de piso irregular)

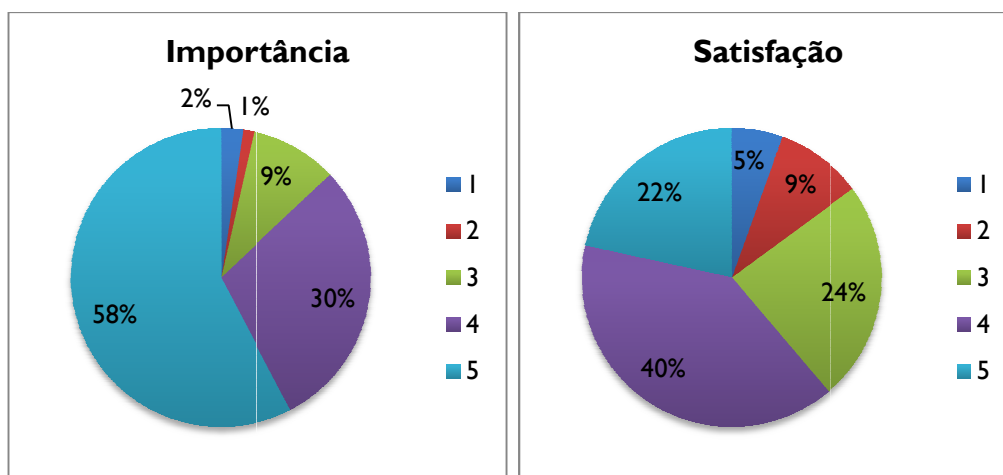


GRÁFICO 13 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Regularidade do pavimento (inexistência de piso irregular)
(Fonte: Elaboração Própria)

Quanto ao subindicador Regularidade do pavimento (Gráfico 13), cerca de 58% dos inquiridos consideram muito importante a inexistência de piso irregular nas auto-estradas. No entanto, apenas 22% se encontra muito satisfeito quanto a este assunto, tendo em conta a Ex-SCUT que mais frequenta. Existe assim uma variação negativa de 36% entre a importância que os inquiridos dão a este subindicador e a satisfação relativamente ao mesmo. É ainda de realçar que poucos inquiridos (cerca de 12%) dão menos importância à Regularidade do pavimento (soma das avaliações 3, 2 e 1), mas cerca de 38% avalia a sua satisfação abaixo do nível 3.

b) Identificação de situações climatéricas adversas ou de acidentes através de sinalização adequada

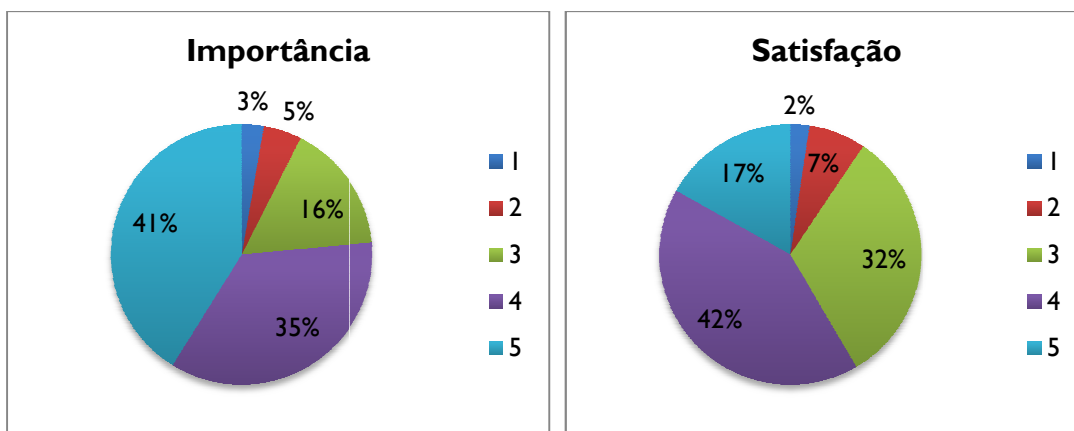


GRÁFICO 14 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Identificação de situações climatéricas adversas ou de acidentes através de sinalização adequada"
(Fonte: Elaboração Própria)

Relativamente à importância que os inquiridos dão à sinalização de situações que perturbem a normal circulação na estrada (Gráfico 14), cerca de 41% dos utentes afirma que este subindicador tem, para estes, um nível de importância de 5. No que se refere à satisfação, apenas 17% se demonstra muito satisfeito. Existe, assim, uma queda de cerca de 24% entre a importância que os utentes dão à sinalização e a satisfação relativamente à mesma.

3.5.2.2 Consequência: Multas por incumprimento contratual

Tendo em conta a leitura dos contratos das subconcessões, existem obrigações contratuais cujo incumprimento não dá lugar a deduções em termos de disponibilidade, mas sim a multas. De modo a proceder-se à avaliação da presente situação, foi criado um único indicador denominado por “Locais de Repouso”, composto por diversos subindicadores, que constam nos contratos de concessão.

- a) *Existência de áreas de serviço ao longo da auto-estrada;*
- b) *Integração cuidada das áreas de serviço na paisagem existente;*
- c) *Existência de áreas de repouso;*
- d) *Eficiência do serviço prestado nas áreas de serviço (pouco tempo de espera para pagar e agilidade nos serviços prestados);*

- e) *Limpeza da área de serviço (inexistência de lixo no chão, limpeza dos balcões e dos WC);*
- f) *Existência de livro de reclamações na área de serviço;*
- g) *Segurança no acesso à auto-estrada após a paragem na área de serviço.*

No que concerne aos subindicadores enumerados, na área 3 – Satisfação do questionário efectuado, não havia obrigatoriedade de resposta, uma vez que existia a possibilidade de ausência de áreas de repouso nos lanços utilizados pelos inquiridos.

a) Existência de áreas de serviço ao longo da auto-estrada

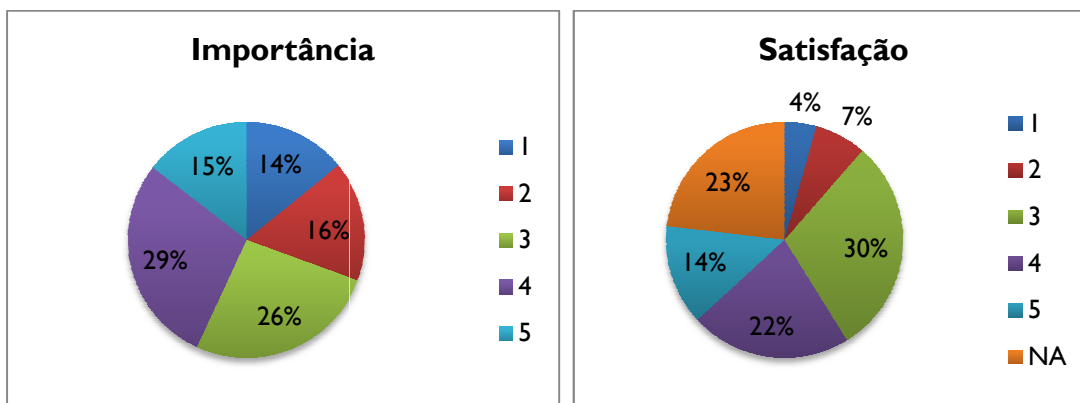


GRÁFICO 15 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Existência de áreas de serviço ao longo da auto-estrada"
(Fonte: Elaboração Própria)

O Gráfico 15 denota que, em termos de importância, o subindicador Existência de áreas de serviço ao longo da auto-estrada tem uma distribuição homogênea, pelo que se conclui que os utentes não demonstram uma importância vincada diferenciadora no que toca aos diversos níveis analisados quanto a este subindicador. Ao nível da satisfação, verifica-se que 23% dos inquiridos não circula em lanços com áreas de serviço e cerca de 30% avalia com nível 3 a existência das mesmas.

b) Integração cuidada das áreas de serviço na paisagem existente

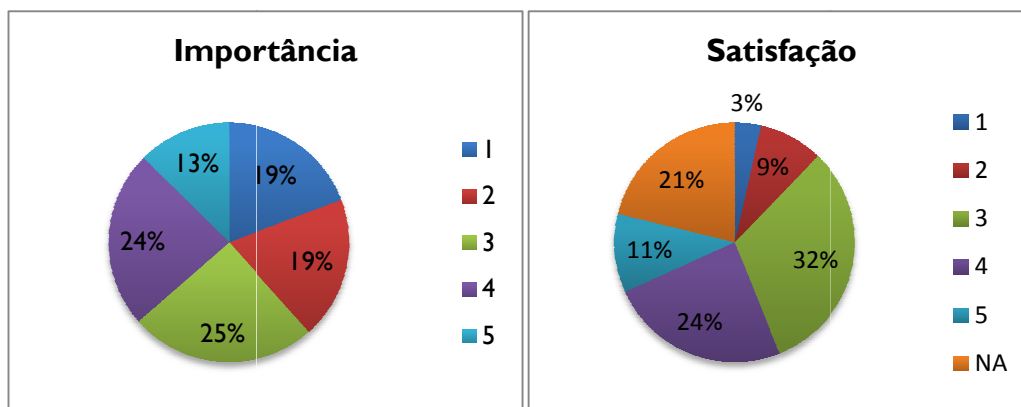


GRÁFICO 16 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Integração cuidada das áreas de serviço na paisagem existente"
(Fonte: Elaboração Própria)

À semelhança do indicador anterior, em termos de importância atribuída pelos utentes, verifica-se no Gráfico 16 que o subindicador “Integração cuidada das áreas de serviço na paisagem existente” tem uma distribuição homogênea, pelo que não há uma preponderância quanto à importância dada a este subindicador por parte dos inquiridos. Por outro lado, no que toca ao grau de satisfação, 21% dos mesmos não passa por lanços com áreas de serviço e cerca de 32% avalia com nível 3 a existência das mesmas.

c) Existência de áreas de repouso

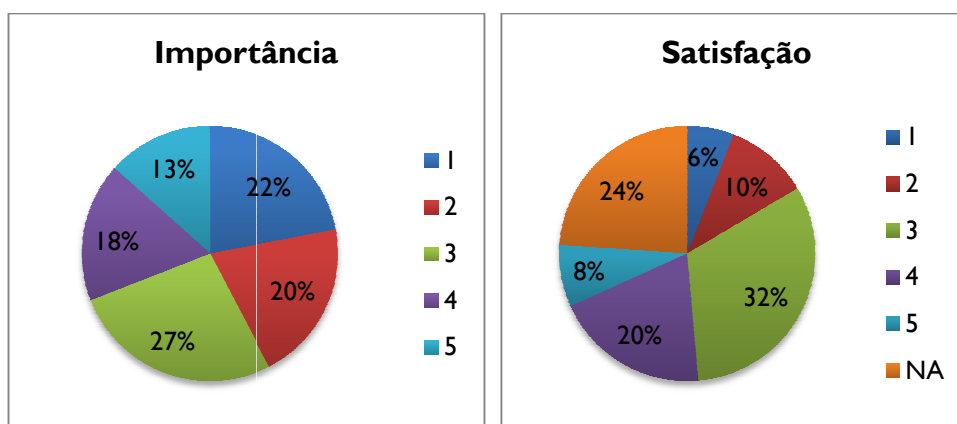


GRÁFICO 17 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Existência de áreas de repouso"
(Fonte: Elaboração Própria)

Tal como nos subindicadores anteriores, em termos de importância verifica-se que este tem uma distribuição homogénea, como se verifica no Gráfico 17. Ao nível da satisfação, 24% dos utentes não passa por lanços com áreas de repouso. 13% das pessoas considera a existência de áreas de repouso muito importante, porém, apenas 8% está muito satisfeito. Realça-se o facto de 22% considerar nada importante a existência deste tipo de locais.

d) Eficiência do serviço prestado nas áreas de serviço (pouco tempo de espera para pagar e agilidade nos serviços prestados)

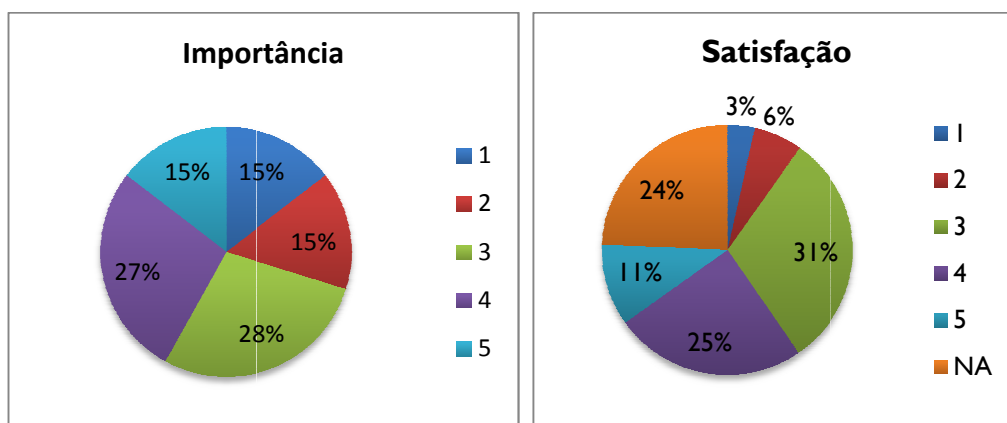


GRÁFICO 18 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Eficiência do serviço prestado nas áreas de serviço"
(Fonte: Elaboração Própria)

A partir do Gráfico 18, é possível observar que, ao nível da importância, não existe consenso entre os inquiridos, sendo que 15% dos utentes entende que a Eficiência do serviço prestado nas áreas de serviço é muito importante; no entanto, também 15% dos inquiridos considera o mesmo subindicador nada importante. Mais ainda, na perspectiva da satisfação, 24% da amostra declara não passar por áreas de serviço no caminho percorrido, ou não as utilizar, sendo que 31% avalia como médio (nível 3) a sua satisfação relativamente ao serviço prestado.

e) **Limpeza da área de serviço (inexistência de lixo no chão, limpeza dos balcões e dos WC)**

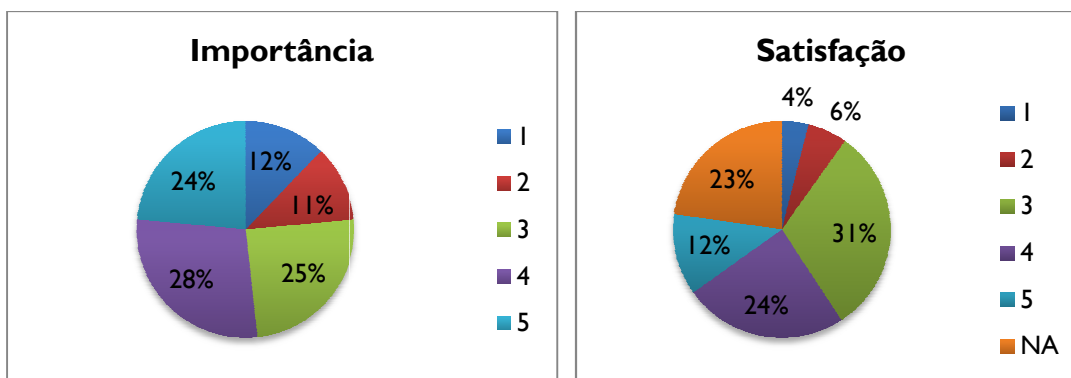


GRÁFICO 19 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Limpeza da área de serviço"
(Fonte: Elaboração Própria)

No que toca ao subindicador Limpeza da área de serviço (Gráfico 19), cerca de 52% dos inquiridos a sua importância no nível de avaliação 4. Adicionalmente, 23% dos mesmos declara ou não passar por áreas de serviço no caminho percorrido, ou não as utilizar. Por outro lado, 31% dos inquiridos demonstra um nível 3 de satisfação quanto ao desempenho da subconcessionária no que concerne ao subindicador em análise.

f) **Existência de livro de reclamações na área de serviço**

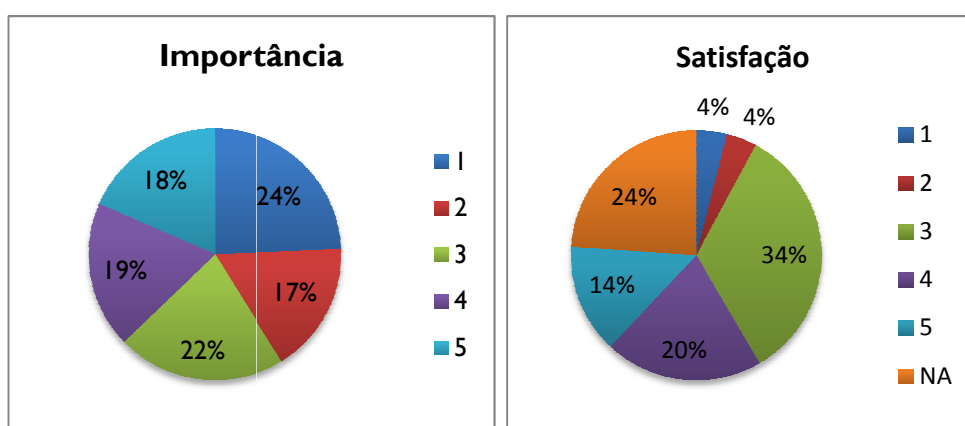


GRÁFICO 20 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Existência de livro de reclamações na área de serviço"
(Fonte: Elaboração Própria)

Relativamente ao subindicador Existência de livro de reclamações na área de serviço (Gráfico 20), tal como nos subindicadores anteriores, não se verifica uma tendência predominante quanto à importância do mesmo dada por parte dos utentes. Mais uma vez, cerca de 24% considera que esta questão não se aplica à sua situação. Finalmente, cerca de 34% avalia como nível 3 a sua satisfação relativamente a este tema.

h) Segurança no acesso à auto-estrada após a paragem na área de serviço

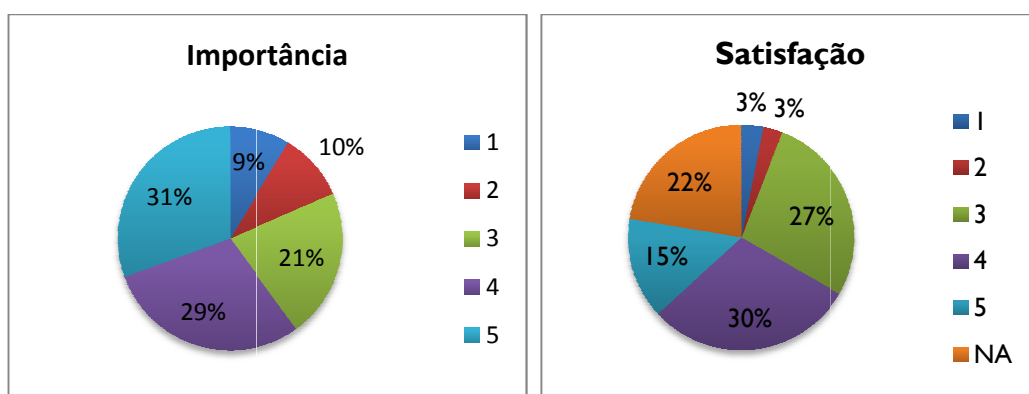


GRÁFICO 21 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Segurança no acesso à auto-estrada após a paragem na área de serviço"
(Fonte: Elaboração Própria)

De acordo com o Gráfico 21, 31% dos inquiridos considera que a Segurança no acesso à auto-estrada após a paragem na área e serviço é muito importante, porém, apenas 15% declara estar muito satisfeito com este subindicador. De notar é o facto de 22% dos utentes questionados assinalar que este subindicador é não aplicável à sua situação.

3.5.2.3 Indicadores que não dão origem a penalizações

No decorrer da leitura dos contratos de concessão, foram criados dois indicadores que se consideram relevantes para uma prestação de serviços exemplar por parte das subconcessionárias. Estes indicadores são o congestionamento e a facilidade/meios de pagamento.

3.5.2.3.1 Congestionamento

Para avaliar o congestionamento nas estradas em análise, criaram-se 3 subindicadores.

- a) *Inexistência de obras que tenham implicações no tempo de viagem;*
- b) *Inexistência de trânsito que tenha implicações no tempo de viagem;*
- c) *Inexistência de acidentes que tenham implicações no tempo de viagem.*

a) Inexistência de obras que tenha implicações no tempo de viagem

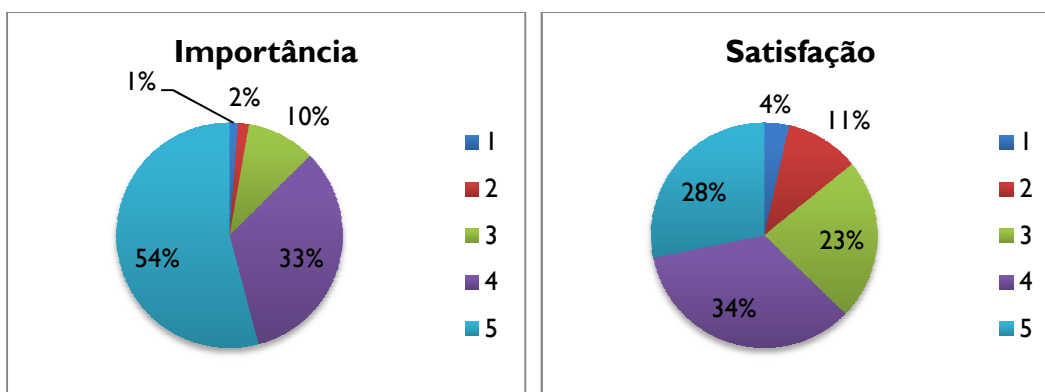


GRÁFICO 22 - Expectativa Vs Satisfação do subindicador "Inexistência de obras que tenha implicações no tempo de viagem"
(Fonte: Elaboração Própria)

O Gráfico 22 demonstra que cerca de 54% dos inquiridos considera muito importante a Inexistência de obra que tenham implicações no tempo de viagem, porém, apenas 28% dos mesmos assume-se muito satisfeito relativamente a este subindicador. Verifica-se, assim, uma variação negativa de 26% entre a importância dada a esta matéria e a satisfação do utente.

b) Inexistência de trânsito que tenha implicações no tempo de viagem

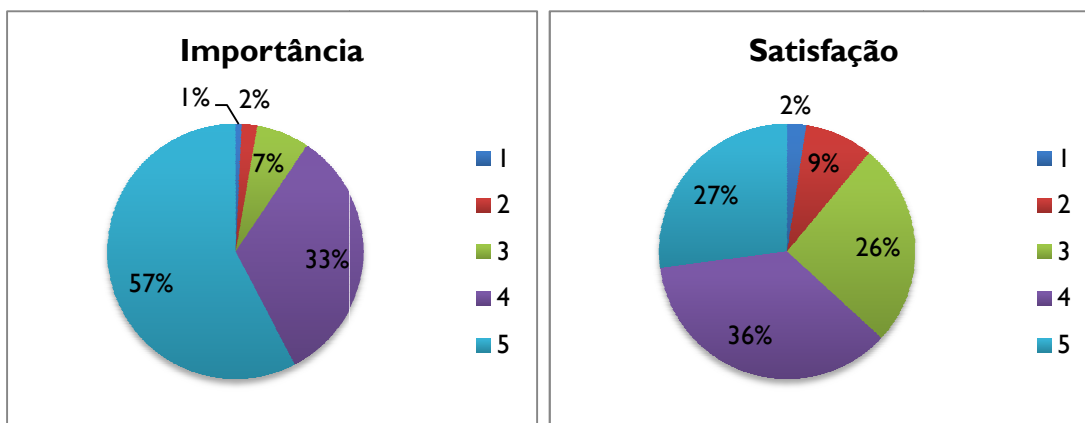


GRÁFICO 23 - Expectativas Vs Satisfação do subindicador "Inexistência de trânsito que tenha implicações no tempo de viagem"
(Fonte: Elaboração Própria)

Cerca de 57% dos inquiridos considera muito importante a Inexistência de trânsito que tenha implicações no tempo de viagem (Gráfico 23), no entanto, apenas 27% está muito satisfeito relativamente a este subindicador. É de notar que a variação entre a importância dada a este tema e a satisfação do utente é negativa de 30%.

c) Inexistência de acidentes que tenha implicações no tempo de viagem

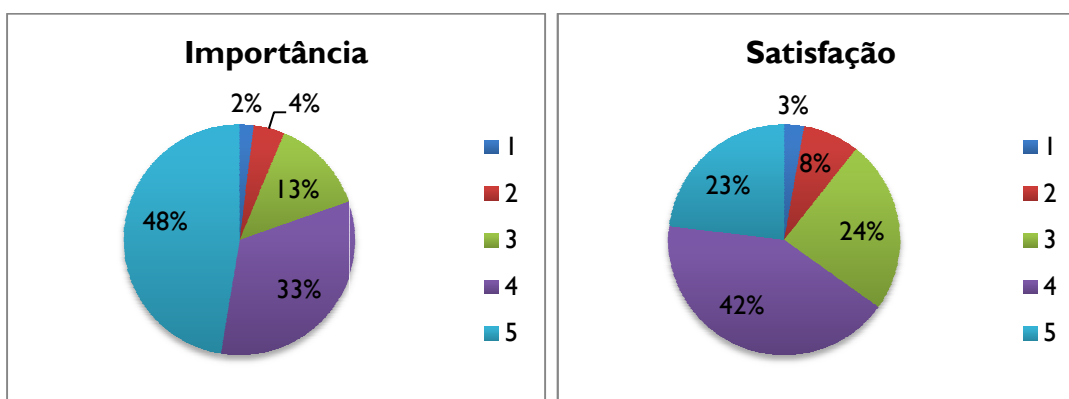


GRÁFICO 24 - Expectativas Vs Satisfação do subindicador "Inexistência de acidentes que tenha implicações no tempo de viagem"
(Fonte: Elaboração Própria)

À semelhança dos dois subindicadores anteriores, em concordância com o Gráfico 24, cerca de 48% dos inquiridos considera muito importante a inexistência de acidentes que tenham implicações no tempo de viagem. No entanto, são unicamente

23% dos utentes a afirmar estarem muito satisfeitos relativamente a este subindicador. Realça-se ainda que existe uma variação negativa de 25% entre a importância dada a este aspecto e a satisfação do utente.

3.5.2.3.2 Facilidade/Meios de Pagamento

Através do indicador Facilidade/Meios de Pagamento, pretende-se proceder à avaliação da inexistência de problemas com os pórticos de cobrança de portagens (relativos a deficiente identificação do veículo e consequentes problemas de cobrança por via verde ou pagamento em pay-shop/CTT).

Desta forma, obtivemos os seguintes resultados:

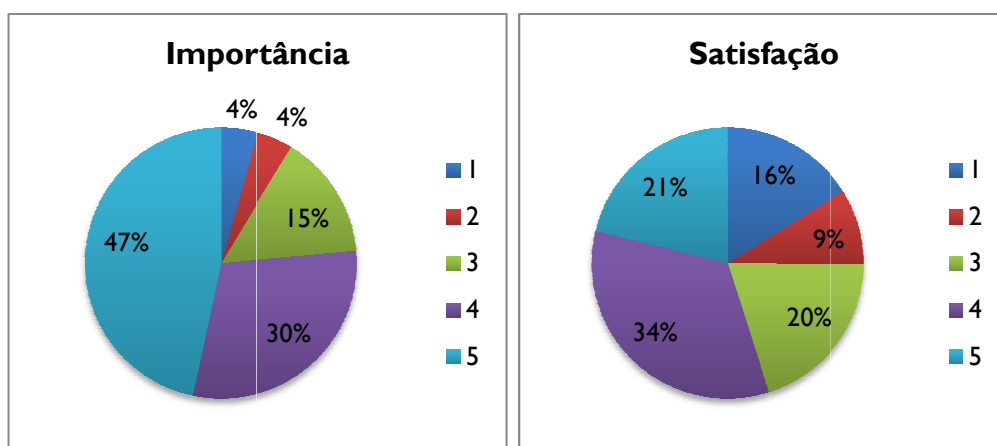


GRÁFICO 25 - Expectativas Vs Satisfação do subindicador "Inexistência de problemas com os pórticos de cobrança de portagens"
(Fonte: Elaboração Própria)

Verifica-se, através do Gráfico 25 que 47% dos inquiridos afirma ser muito importante a Inexistência de problemas com os pórticos de cobrança de portagens. Por outro lado, somente 21% dos utentes se encontra muito satisfeito com o presente subindicador (variação negativa de 26%). É de realçar ainda que cerca de 45% dos inquiridos avaliam este subindicador num nível inferior a 3.

3.5.3 Área 4 – Avaliação Final e Caracterização da amostra

Relativamente à satisfação global dos inquiridos face aos serviços prestados pelas concessionárias das Ex-SCUT, foram obtidos os resultados que se seguem.

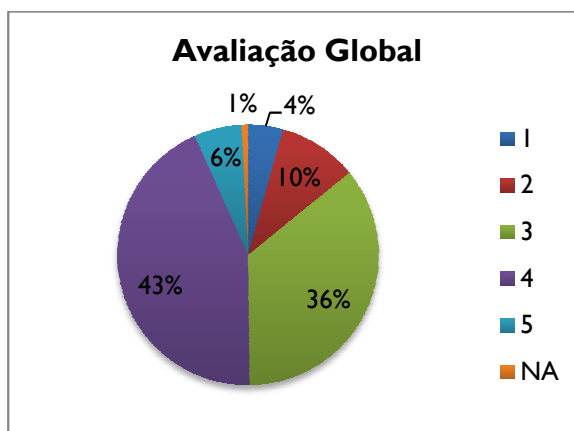


GRÁFICO 26 - Avaliação global dos inquiridos do serviços prestados pelas concessionárias das Ex-SCUT
(Fonte: Elaboração Própria)

Pelo Gráfico 26, conclui-se que cerca de 80% dos inquiridos avalia o desempenho da subconcessionária nos níveis 4 e 3. Apenas 6% estão muito satisfeitos com os serviços obtidos e cerca de 14% confere uma avaliação negativa. Por fim, 1% dos inquiridos optou por não realizar a presente avaliação geral.

Relativamente à questão “Qual o aspecto que menos o satisfaz na auto-estrada que circula com mais frequência?”, obtiveram-se diversas respostas (anexados exemplos em cada ponto), sendo de enfatizar as seguintes que se seguem.

- Método de pagamento e o preço elevado face ao serviço prestado e aos Km percorridos;

“Dificuldade de actualização do sistema após passagem no pórtico. Muitas vezes perde-se tempo a ir a uma payshop e depois não aparece lá nada para pagar. Depois, aparece a multa em casa...”

“Dificuldade de Pagamento. Acréscimo absurdo de Taxas administrativas para quem não possui Via Verde ou disponibilidade de efectuar o pagamento em horário útil nos postos CTT.”

- Drenagem do pavimento e formação de lençóis de água, bem como a irregularidade do mesmo;

“Quando chove o piso, fica com muita água causando muitos lençóis de água.”

“Uma lomba Gigante na junta de dilatação da ponte.”

- Pouca segurança devido à circulação de muitos camiões;

“Frequência de acidentes devido à circulação de vários veículos pesados de transporte, que encontram deficiências no pavimento.”

- Congestionamento em hora de ponta;

“Excesso de tráfego em horas de ponta.”

- Ocorrência de obras regularmente;

“As sistemáticas obras de alargamento de faixas de rodagem.”

- Falta de iluminação e de sinalização luminosa em locais mais isolados;

“A pouca iluminação em algumas partes da auto-estrada.”

- Falta de áreas de serviço/locais de repouso em número suficiente e maus serviços nas existentes;

“Longa distância entre pontos de paragem/descanso.”

“Os postos de abastecimento e os preços praticados, quer dos combustíveis, quer doutros bens de consumo (alimentares ou não). A falta de manutenção em muitos destes espaços.”

Destaca-se, porém, que os pontos referidos com maior ênfase na questão em análise dizem respeito ao método de pagamento e ao tempo reduzido existente de modo a que os utentes se possam dirigir a um posto CTT ou *pay-shop*; o facto de os mesmos verem-se obrigados a pagar custos administrativos pelo facto de não usufruírem de via verde; à descrição pouco clara do recibo entregue no momento do pagamento; bem como ao excesso de congestionamento devido a obras constantes e ao excesso de tráfego em hora de ponta.

Relativamente à caracterização dos inquiridos, 114 pertencem ao sexo feminino, 139 são do sexo masculino e 2 respostas correspondem à falta de indicação do género. A panóplia de respostas obtidas inclui idades compreendidas entre os 18 e 65 anos de idade. Desta forma, considera-se que a amostra foi suficientemente heterogénea, de modo a obter resultados credíveis e verídicos.

3.6 Discussão

Tendo em conta os resultados obtidos no ponto anterior da presente dissertação, verifica-se que, face às expectativas criadas pelos utentes, na sua maioria, estes encontram pontos de insatisfação nos serviços prestados pelas subconcessionárias, pois, na maior parte dos subindicadores analisados, os inquiridos atribuem níveis de avaliação superiores à importância, em comparação com a avaliação do mesmo subindicador relativamente à satisfação. Não obstante, quando solicitada uma avaliação global do serviço prestado pelas subconcessionárias das Ex-SCUT, cerca de 43% dos inquiridos avalia a mesma num nível 4 e 36% num nível 3 de satisfação.

Nos indicadores cuja consequência do não cumprimento dos mesmos por parte da subconcessionária traduz-se na dedução nos pagamentos por disponibilidade, verifica-se a tendência descrita no parágrafo anterior. No entanto, a avaliação da satisfação dos utentes é normalmente positiva. É de realçar igualmente que o *gap* entre a avaliação máxima (5) e a imediatamente anterior (4) é superior no subindicador “Drenagem do pavimento” (segurança), registando uma variação negativa de 20% entre a importância e a satisfação. Esta discrepância é ainda superior no subindicador “Regularidade do pavimento”, onde a variação negativa chega aos 36%. Contrariamente, o Estado efectua pagamentos por disponibilidade tendo em conta o subindicador “Ventilação dos túneis”. Porém, esta não se assume como uma característica de grande relevância para os utentes das Ex-SCUT, uma vez que as respostas são bastante heterogéneas.

Para os indicadores cuja consequência do incumprimento para a subconcessionária é o pagamento de multas, delineia-se uma grande heterogeneidade nas respostas obtidas, pelo que não se observa qualquer tendência predominante. Estes indicadores estão relacionados com a existência de áreas de serviço/repouso,

bem como com o seu enquadramento local e a qualidade do serviço prestado nas mesmas. Em média, 23% dos inquiridos assevera que este tipo de questões não se aplica à sua situação, pelo que se conclui que as áreas de serviço não são utilizadas por mais de 20% dos utentes das Ex-SCUT. O nível de avaliação 3 dos subindicadores do indicador principal “Áreas de repouso” ronda os 30%, tanto no que se refere à importância, como quanto à satisfação dos utentes. Este é o nível de avaliação com maior predominância nos mesmos.

Adicionalmente, foram avaliados indicadores que, uma vez não verificados, não dão origem a qualquer tipo de penalização às subconcessionárias. Relativamente ao indicador “Congestionamento”, analisa-se que, em média, cerca de metade dos inquiridos consideram muito importante a inexistência de obras/trânsito ou acidentes que tenham implicações no tempo de viagem. Porém, apenas 26% dos inquiridos afirma-se muito satisfeito com o desempenho das subconcessionárias quanto a este aspecto. No que concerne ao último indicador avaliado, “Facilidade/Meios de Pagamento”, dentre o conjunto dos indicadores avaliados, destaca-se como aquele com maior percentagem na avaliação de nível I no que respeita à satisfação (nada satisfeito), abrangendo 16% dos inquiridos.

Por fim, os aspectos que mais se diferenciam, pela negativa, na comparação expectativas versus importância são aqueles que dizem respeito à área 4 do questionário e que, neste, se evidenciaram. Aqui, os utentes foram questionados relativamente à matéria que menos os satisfazia na auto-estrada que circulam com mais frequência. Várias críticas foram recolhidas, sendo que os mais frequentes se referem aos meios de pagamento, à qualidade do piso (pouca drenagem e irregularidade), bem como ao excesso de trânsito.

4 CONCLUSÃO

Neste capítulo constam as conclusões principais do estudo empírico efectuado, assim como as suas limitações. Adicionalmente, abordam-se as implicações para estudos futuros.

4.1 Conclusões e Implicações

O trabalho realizado na presente dissertação, em termos teóricos, pretende não apenas explorar a literatura existente relativamente às diversas formas de aplicação das Parcerias Público-Privadas, mas também compor um enquadramento da evolução temporal das mesmas, no sector rodoviário, em Portugal.

Desta forma, foi realizada uma abordagem teórica no que concerne à definição de Parcerias Público-Privadas, quais as suas implicações e respectiva utilidade para o Estado e para as populações, assim como quais as consequências futuras da utilização deste método de financiamento.

Posteriormente, expôs-se um enquadramento ao nível das PPP no sector rodoviário em Portugal, bem como uma descrição da evolução da forma de pagamento por parte do Estado aos privados e dos projectos rodoviários desenvolvidos através de PPP, mais especificamente no que toca às auto-estradas SCUT. Assim, a abordagem focou-se nos novos contratos de concessão, negociados devido à introdução de portagens reais neste tipo de vias de circulação.

Após a análise da nova forma de pagamento das Ex-SCUT por parte do Estado, a qual considera a disponibilidade da via, elaborou-se um questionário englobando diversos indicadores que pretendiam avaliar as expectativas versus a satisfação dos utentes das Ex-SCUT. A criação destes indicadores foi executada com base nas componentes através das quais o Estado avalia as subconcessionárias, que, quando não cumpridas, procedem a deduções no pagamento por disponibilidade ou ao pagamento de multas por incumprimento contratual. Adicionalmente, o questionário referido incluiu dois outros indicadores, os quais não constituem alvo de avaliação por parte Estado.

O questionário foi respondido online por 255 utentes das Ex-SCUT durante o mês de Janeiro de 2012. Após a análise dos mesmos, concluiu-se que os subindicadores cujo incumprimento implica deduções na disponibilidade e acerca dos

quais os utentes demonstram um maior grau de insatisfação são a drenagem e a regularidade do pavimento. Desta forma, considera-se que estes dois subindicadores deveriam ter uma importância acrescida nas deduções do pagamento por disponibilidade às subconcessionárias. Por outro lado, verifica-se a presença de o pagamento de multas relativo à avaliação das áreas de repouso espalhadas pela estrada. No entanto, os utentes não demonstram níveis de importância elevados quanto a este tema no leque dos serviços prestados pelas subconcessionárias. Por fim, os dois indicadores criados no presente trabalho, revelaram-se críticos na avaliação por parte dos utentes.

Em suma, um motivo de insatisfação fortemente referenciado traduz-se no método de pagamento das Ex-SCUT, sendo este um indicador que não penaliza as subconcessionárias aquando do mau desempenho das mesmas.

Adicionalmente, a inexistência de congestionamento é considerado um indicador muito importante, porém, é avaliado com níveis baixos de satisfação.

Esta conclusão remete para os novos contratos de PPP no Reino Unido, como é o exemplo da estrada A1 (Darrington-Dishforth). Nesta estrada, a modalidade de pagamento baseia-se, em parte, na disponibilidade da via, tal como no caso português, no entanto, inclui igualmente indicadores de congestionamento da via (denominados por *congestion management*) (BRIGGS, 2003).

Desta forma, foram aplicados mecanismos que incentivam a subconcessionária a gerir a auto-estrada de forma a reduzir o congestionamento e a aumentar a confiança do utilizador relativamente ao tempo de viagem, sob pena de tornar-se alvo de penalizações sempre que se observarem situações de congestionamento. Desta forma, entende-se que a subconcessionária deve ser detentora de mecanismos que influenciem e controlem a ocorrência e os níveis de congestionamento (Highways Agency, 2012).

Assim, a subconcessionária fica exposta a riscos que pode prever – como é o caso da ocorrência de eventos excepcionais ou veículos especiais de carga –, assim como a riscos que não pode prever – tais como acidentes ou más condições climáticas –. A gestão destes factores pode ser feita através do planeamento da circulação da via nas horas de ponta, da gestão do tráfego com os órgãos interessados

na ocorrência de um evento especial ou através do desvio do trânsito aquando da ocorrência de factores que tenham implicações no tempo de viagem do utilizador. Não obstante, a subconcessionária tem limitações ao nível deste controlo, uma vez que nem sempre consegue prever os motivos do congestionamento; porém, os mecanismos de pagamento prevêm esta situação, de modo a reduzir este risco (Highways Agency, 2012).

O modo de pagamento destes projectos consiste na divisão dos lanços da via em secções para cada hora do dia, existindo um valor alocado a cada secção e a cada hora, a qual é directamente proporcional ao nível de tráfego registado. Assim, é estabelecida uma velocidade óptima: nos casos em que os utentes atingem velocidade superior àquela óptima, o pagamento é total; nas situações em que a velocidade atingida pelos utentes é inferior à velocidade óptima, a subconcessionária é penalizada através de deduções no pagamento. No entanto, existem compensações quando o tráfego da auto-estrada é superior à sua capacidade, mesmo que a velocidade a que se circula seja inferior à velocidade óptima. Existe um pagamento gradual através da combinação velocidade e capacidade da auto-estrada (Highways Agency, 2012).

A gestão da velocidade dos veículos e do volume do tráfego é medida automaticamente através de mecanismos electrónicos de controlo da velocidade dos veículos, sistemas inovadores de gestão de tráfego, veículos próprios para a resolução de incidentes e sinais electrónicos com informação importante para o utente ao nível do tráfego. No Reino Unido, existe ainda um centro de controlo de tráfego (TCC) destinado a melhorar a informação e assistência dada aos utentes, bem como a planear as suas rotas, de modo a eliminar os desperdícios no tempo de viagem (BRIGGS, 2003).

Desta forma, ainda que pareça difícil introduzir a vertente congestionamento nos contratos PPP, uma vez que acarreta custos adicionais de renegociação dos contratos de concessão, verifica-se, através do caso inglês, que o mesmo é possível. O exemplo do caso inglês exposto, demonstra a possibilidade da inclusão nos contratos referidos de indicadores adequados que façam depender o pagamento às subconcessionárias, por parte do Estado, dos mesmos.

No caso português, verifica-se através do questionário efectuado que os utentes das Ex-SCUT valorizam esta vertente, pelo que a sua introdução no mecanismo de pagamento do Estado às subconcessionárias, serviria para alinhar os interesses dos utentes e a forma de remuneração das subconcessionárias.

Concluiu-se, assim, que o estudo experimental desta dissertação leva a apurar que o Estado deveria ponderar quais os indicadores mais importantes para a avaliação do desempenho das subconcessionárias, de modo a propiciar um aumento da satisfação dos utentes. Isto porque, uma vez que o risco da procura se encontra do lado do Estado, em circunstâncias em que os utentes estão mais satisfeitos, a procura aumenta, levando, conseqüentemente, ao incremento das receitas de portagens.

4.2 Limitações e Sugestões para Estudos Futuros

O tema discutido e analisado na presente dissertação incidiu sobre os factores avaliados pelo Estado para o pagamento das Ex-SCUT às subconcessionárias. Uma das limitações deste estudo é a actualidade do tema. A pouca literatura existente nem sempre revela um fio condutor homogéneo, revelando opiniões distintas dependendo das fontes que facultam a informação. Se, por um lado, fontes relacionadas com o Estado apoiam as políticas adoptadas, fontes externas ao Estado – como é o exemplo do Tribunal de Contas ou as subconcessionárias – revelam opiniões distintas.

Adicionalmente, a instabilidade económica vivida na actualidade está a revelar-se decisiva para o sucesso/insucesso das políticas adoptadas. Isto devido ao facto de estas medidas terem sido tomadas tendo por base um contexto completamente diferente daquele vivido actualmente. Esta situação mostrou-se, por vezes, contraditória, pois em casos positivos no momento da tomada de decisões por parte da EP, actualmente afirmam-se instáveis e imprevisíveis. Seria, por isso, pertinente uma continuação do presente estudo, de modo a possibilitar avaliar-se até que ponto o modelo actualmente em vigor será sustentável no futuro.

A restrição de tempo e recursos é igualmente uma das limitações deste estudo, pois os dados obtidos através dos questionários poderiam ser utilizados noutras abordagens, tais como na comparação entre as diferentes auto-estradas. Porém,

verifica-se que o questionário foi respondido maioritariamente por utentes das Ex-SCUT situadas no norte do país.

Durante este trabalho, revelou-se interessante aprofundar o estudo ao nível dos indicadores de avaliação da disponibilidade da via por parte da EP, uma vez que estes se mostram ambíguos e subjectivos. Adicionalmente, seria de importância analisar as restantes obrigações contratuais que contêm implicações na satisfação dos utentes. Esta avaliação não parece estar a ser realizada de uma forma linear e clara, tampouco de maneira a proporcionar vantagens para o Estado, uma vez que os utentes revelam motivos de insatisfação. Esta situação está a ser provocada pela existência de contratos incompletos, devido à incapacidade existente em descrever os eventos antes da sua ocorrência. Assim, seria pertinente aprofundar a comparação do modelo, actualmente, vivente em Portugal com o modelo inglês, no qual consta uma migração para contratos de concessão que têm em conta a percepção de qualidade dos serviços por parte dos utentes, a qual directamente relacionada com as implicações no tempo de viagem.

Como sugestão adicional de trabalhos a realizar no futuro, seria de relevância averiguar o modo como o Estado procede à avaliação das concessionárias, de forma a proceder a deduções na disponibilidade e à cobrança de multas. A partir da leitura dos contratos, este tema demonstra-se ambíguo e pouco transparente.

Outra questão pertinente a desenvolver relaciona-se com a compreensão da causa da definição dos indicadores actualmente avaliados para o pagamento às subconcessionárias. Pelas conclusões retiradas do estudo presente, estes indicadores não foram criados numa óptica de satisfação do utente.

Por outro lado, e de modo a dar continuidade a este trabalho, poderiam ser avaliadas igualmente as consequências da implementação dos dois novos indicadores nos contratos de concessão, de maneira a que se permitisse a influência dos mesmos na avaliação das subconcessionárias. Assim, seria relevante o desenvolvimento de um estudo de previsão de custos versus lucros do modelo actual, para um modelo alternativo que incluísse os resultados desta dissertação. Esta avaliação exige um nível de rigor elevado na qual este deveria ser reflectido, uma vez que existem custos significativos de renegociação de contratos para o Estado.

5 BIBLIOGRAFIA

- Allan, J. (1999) – “**Public-Private Partnership: a review of the literature and practice**”. Saskatchewan Institute of Public Policy, University of Regina;
- Araújo, S. e Sutherland, D. (2010) – “**Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure**”. OCDE, Economics Department Working Papers, n° 803, OECD Publishing, France;
- Bennet, J. e Iossa, E. (2003) – “**Building and Managing Facilities for Public Services**”. Brunel University;
- Bentz, A., Grout, P. e Halonen, M. (2002) – “**Public-Private Partnerships: What should be State Buy?**”. CMPO Working Paper No. 01/40. Bristol, UK: Leverhulme Centre for Market and Public Organisation, University of Bristol;
- Besley, T. e Ghatak, M. (2001) – “**Government versus Private Ownership of Public Goods**”. **Quarterly Journal of Economics** 116(4):1343-72;
- Bettignies, J. e Ross, T. (2004) – “**The Economics of Public-Private Partnerships**”. Sauder School of Business, University of British Columbia. Vancouver;
- Boase, J. (2000) – “**Beyond Government? The appeal of public-private partnership**”. Canadian Public Administration, 43: 75-92;
- Briggs, A. (2003) – “**The A1 Motorway upgrading in Yorkshire, England**”. The Highways Agency. Association for European Transport, 2003;
- Comissão das Comunidades Europeias (2004) – “**Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões**”. Bruxelas, 2004;
- Comissão Europeia (2004) – “**Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private-partnerships)**” – Methods and Nomenclatures. Eurostat – Theme 2 Economy and Finance. Luxemburgo, 2004;
- Creswell, J. W. (2002) – “**Research design: qualitative, quantitative and mixed method approaches**”. Sage, 2002;

Decreto-lei n.º 267/1997 (1997.Out.2). **DIÁRIO DA REPÚBLICA**: I SÉRIE. N.º 228 pp. 5390-5393;

Decreto-lei n.º 86/2003 (2003.Abr.26). **DIÁRIO DA REPÚBLICA**: I SÉRIE. N.º 97 pp. 2682-2686;

Decreto-lei n.º 141/2006 (2006.Jul.27). **DIÁRIO DA REPÚBLICA**: I SÉRIE. N.º 144 pp. 5344-5356;

Decreto-lei n.º 380/2007 (2007.Nov.13). **DIÁRIO DA REPÚBLICA**: I SÉRIE. N.º 218 pp. 8403-8437;

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39-C/2010. **DIÁRIO DA REPÚBLICA**: I SÉRIE. N.º 108 pp. 1920(33) – 1920(70);

Domberger, S. e Jensen, P. (1997) – “*Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects*”. Oxford Review of Economic Policy 31:67-78;

EP (2010) – EP News 12 – **Boletim Informativo da Estradas de Portugal**. Dezembro de 2010. <Disponível em URL: <http://www.estradasdeportugal.pt/images/pdf/EPnews12.pdf>>;

Eurostat (2004) – “New Decision of Eurostat on deficit and debt” – Treatment of public-private partnerships. **Eurostat news release**, 18/2004, 11 de Fevereiro de 2004, Paris. <Disponível em URL: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000230.pdf>>;

Highways Agency (2012) – “About DBFO’s” <Disponível em URL: <http://www.highways.gov.uk/default.aspx>> (26/02/2012; 22H30M);

INE (2011) – “**Procedimento dos Défices Excessivos: revisão da 1ª notificação de 2011**” – Instituto Nacional de Estatística. Informação à Comunicação Social, 23 de Abril de 2011. <Disponível em URL: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=107694449&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt>;

IST (s.d.) – “**Análise da Capacidade e Nível de Serviço**” – Secção corrente Auto-estradas, Instituto Superior Técnico;

- MFAP (2008) – “Parcerias Público-Privadas e Concessões” – Relatório de 2009. **Ministério das Finanças e da Administração Pública**, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. <Disponível em URL: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/Relatorio_PPP_2009.pdf>;
- MFAP (2009) – “Parcerias Público-Privadas e Concessões” – Relatório de 2010. **Ministério das Finanças e da Administração Pública**, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. <Disponível em URL: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2010/Relatorio_PPP_2010.pdf>;
- MFAP [1] (2010) – “Boletim Informativo Parcerias Público-Privadas e Concessões” – 1º Trimestre de 2010. Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, Parcerias e Concessões. **Ministério das Finanças e da Administração Pública**, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. <Disponível em URL: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/GASEPC_Boletim_Info_PPP_IT10.pdf>;
- MFAP [2] (2010) – “Boletim Informativo Parcerias Público-Privadas e Concessões” – 2º Trimestre de 2010. Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, Parcerias e Concessões. **Ministério das Finanças e da Administração Pública**, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. <Disponível em URL: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2010/trimestrais/GASEPC_Boletim_Info_PPP_2T10.pdf>;
- MFAP [3] (2010) – “Boletim Informativo Parcerias Público-Privadas e Concessões” – 3º Trimestre de 2010. Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, Parcerias e Concessões. **Ministério das Finanças e da Administração Pública**, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. <Disponível em URL: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/GASEPC_Boletim_Info_PPP_3T10_14_Dezembro.pdf>;

- MFAP [4] (2010) – “Boletim Informativo Parcerias Público-Privadas e Concessões” – 4º Trimestre de 2010. Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, Parcerias e Concessões. **Ministério das Finanças e da Administração Pública**, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. <Disponível em URL: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2010/trimestrais/GASEPC_Boletim_Info_PPP_4T10_16_03_2011.pdf>;
- MOPTC (2006) – “O regime SCUT enquanto instrumento de correcção d assimetria regionais – Critérios para aplicação de portagens”. **Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**. 18 de Outubro de 2006, Lisboa. <Disponível em URL: <http://www.moptc.pt/tempfiles/20091112122509moptc.pdf>>;
- MOPTC (2010) – “Introdução de portagens nas auto-estradas SCUT”. **Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**. 9 de Setembro de 2010, Lisboa. <Disponível em URL: <http://www.moptc.pt/tempfiles/20100909171738moptc.pdf>>;
- Nova Scotia, Department of Finance (1997) – “*Transferring the Risk in the Public/Private Partnerships*”. Halifax: Department of Finance. <Disponível em URL: <http://www.gov.ns.ca/fina/minister/p3guide/p3g.html>>;
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1993) – “*Reinventing Government*” - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Plume. Nova Iorque;
- Patton, M. Q. (1987) – “*How to Use Qualitative Methods in Evaluation*”. **SAGE Publications**. California, 1987. <Disponível em URL: http://books.google.com/books?id=shxPj6FxQSoC&printsec=frontcover&dq=How+to+Use+Qualitative+Methods+in+Evaluation&hl=pt-PT&ei=akEYTaSOAoX94AaQ8KmGAg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false>;
- Poschmann, F. (2003) – “*Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships*”. C.D. Howe Institute Commentary, Toronto;

- Rosenau, P. (2000) – “*Public-Private Policy Partnerships*”. **MIT Press**, Cambridge;
- Saunders, M., Lewis, P. and Thornhill, A. (2007) – “**Research methods for business students**”, 4th ed. London: Pearson Education;
- SEC 95 (2002) – “**Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das Adminitrações Públicas**”. Eurostat, Comissão Europeia. Luxemburgo, 2002
<Disponível em URL:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-42-02-585/PT/KS-42-02-585-PT.PDF>;
- Tribunal de Contas (2003) – “**Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT**”. Relatório de Auditoria nº 14/03 – 2ª Secção. Maio de 2003, Lisboa.
- Tribunal de Contas (2005) – “**Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas: Concessões Rodoviárias e Ferroviárias**”. Relatório de Auditoria nº 33/05. Novembro de 2005, Lisboa.
- Tribunal de Contas (2007) – “**Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas**”. Relatório nº 4, 2ª secção. Lisboa.
- Zeithamal, V., Bitner, M. & Gremler, D. (2009) – “**Services Marketing- Integrating Customer Focus Across the Firm**”. McGraw-Hill International Edition.

6 APÊNDICE

6.1 Questionário

Para a realização da presente dissertação foi elaborado o questionário que se segue:

“Sou aluna do Mestrado em Gestão da Universidade Católica Portuguesa do Porto e, no âmbito do Trabalho Final de Mestrado pretendo, através do presente questionário, saber o grau de satisfação dos utentes das Ex-SCUT, cujo pagamento de portagens é uma realidade (se não circula em auto-estradas SCUT com pagamento de portagens não necessita responder ao questionário).

Este questionário terá uma duração máxima de 5 minutos. Agradeço a participação.

1. Das seguintes Auto-Estradas qual a que mais utiliza (escolha apenas uma)?
 - a. A25 - SCUT Beira Litoral e Alta
 - b. A23 - SCUT Beira Interior
 - c. A41 - SCUT Grande Porto
 - d. A24 - SCUT Interior Norte
 - e. A28 - SCUT Norte Litoral
 - f. A29 - SCUT Costa de Prata
 - g. A22 - SCUT Algarve

Tendo em conta a auto-estrada que definiu como a mais utilizada, responda às seguintes questões:

2. Com que frequência viaja nessa auto-estrada (considere 1 viagem como a deslocação de um ponto A ao ponto B)?
 - a. Mais de 15 vezes por semana (equivalente a mais que 2 viagens por dia)
 - b. 10 – 14 vezes por semana
 - c. 5 – 9 vezes por semana
 - d. 0 – 4 vezes por semana
3. Qual o motivo mais frequente que origina a sua deslocação (escolha apenas 1 hipótese)?

- a. Casa – Emprego
 - b. Deslocação para diversos fins
 - c. Deslocação em serviço
 - d. Lazer/turismo
 - e. Outro. Qual?
4. Escolhe esta auto-estrada para se deslocar porque (escolha apenas 1 hipótese):
- a. Face à alternativa é mais rápida
 - b. Face à alternativa é mais barata
 - c. Face à alternativa é mais directa
 - d. Face à alternativa é mais cómoda
 - e. Não existe alternativa
 - f. Outro. Qual?
5. Ao responder a esta pergunta, tente não pensar na auto-estrada ex-SCUT que mais utiliza, mas sim nos factores que o levam a escolher fazer uma deslocação por auto-estrada (ex-SCUT ou outra). O objectivo desta questão é entender quais os factores que valoriza numa auto-estrada, e não avaliar a sua satisfação com as auto-estradas Ex-SCUT.
- Quando escolhe uma auto-estrada para se deslocar, quais os **factores que levam a escolhê-la** (em detrimento de estradas ou auto-estradas alternativas) (classifique de 1-5, sendo 1 **nada importante** e 5 **muito importante**)?
- a. Acessibilidade
 - i. Facilidade em entrar e sair da auto-estrada
 - b. Segurança
 - i. Facilidade de acesso a serviços de socorro/assistência técnica através de rede de telecomunicações própria;
 - ii. Aderência (inexistência de gelo ou óleo) do pavimento;
 - iii. Drenagem do pavimento (sem acumulação de lençóis de água).
 - c. Circulação
 - i. Existência de iluminação nos pontos de entrada e saída da auto-estrada;
 - ii. Ventilação de túneis (se não se aplicar, não responda);

- iii. Facilidade em circular à velocidade pretendida.
 - d. Congestionamento
 - i. Inexistência de obras que tenha implicações no tempo de viagem;
 - ii. Inexistência de trânsito que tenha implicações no tempo de viagem;
 - iii. Inexistência de acidentes que tenha implicações no tempo de viagem;
 - e. Locais de repouso
 - i. Existência de áreas de serviço ao longo da auto-estrada;
 - ii. Integração cuidada das áreas de serviço na paisagem existente;
 - iii. Existência de áreas de repouso;
 - iv. Eficiência do serviço prestado nas áreas de serviço (pouco tempo de espera para pagar e agilidade nos serviços prestados);
 - v. Limpeza da área de serviço (inexistência de lixo no chão, limpeza dos balcões e dos WC);
 - vi. Existência de livro de reclamações na área de serviço;
 - vii. Segurança no acesso à auto-estrada após a paragem na área de serviço.
 - f. Facilidade/Meios de pagamento
 - i. Inexistência de problemas com os pórticos de cobrança de portagens (relativos a deficiente identificação do veículo e consequentes problemas de cobrança por via verde ou pagamento em pay-shop/CTT).
 - g. Conforto/comodidade/Serviço
 - i. Regularidade do pavimento (inexistência de piso irregular);
 - ii. Identificação de situações climatéricas adversas ou de acidentes através de sinalização adequada;
 - h. Outro. Qual?
6. Nesta pergunta, pense agora na auto-estrada ex-SCUT que mais utiliza. Como classifica (classifique de 1-5, sendo 1 **nada satisfeito** e 5 **muito**

satisfeito) a sua **satisfação** relativamente à Ex-SCUT que frequenta com maior regularidade, em termos de:

- a. Acessibilidade
 - i. Facilidade em entrar e sair da auto-estrada
- b. Segurança
 - i. Facilidade de acesso a serviços de socorro/assistência técnica através de rede de telecomunicações própria;
 - ii. Aderência (inexistência de gelo ou óleo) do pavimento;
 - iii. Drenagem do pavimento (sem acumulação de lençóis de água).
- c. Circulação
 - i. Existência de iluminação nos pontos de entrada e saída da auto-estrada;
 - ii. Ventilação de túneis (se não se aplicar, não responda);
 - iii. Facilidade em circular à velocidade pretendida.
- d. Congestionamento
 - i. Inexistência de obras que tenha implicações no tempo de viagem;
 - ii. Inexistência de trânsito que tenha implicações no tempo de viagem;
 - iii. Inexistência de acidentes que tenha implicações no tempo de viagem;
- e. Locais de repouso (se não se aplicar, não responda)
 - i. Existência de áreas de serviço ao longo da auto-estrada;
 - ii. Integração cuidada das áreas de serviço na paisagem existente;
 - iii. Existência de áreas de repouso;
 - iv. Eficiência do serviço prestado nas áreas de serviço (pouco tempo de espera para pagar e agilidade nos serviços prestados);
 - v. Limpeza da área de serviço (inexistência de lixo no chão, limpeza dos balcões e dos WC);
 - vi. Existência de livro de reclamações na área de serviço;
 - vii. Segurança no acesso à auto-estrada após a paragem na área de serviço.

- f. Facilidade/Meios de pagamento
 - i. Inexistência de problemas com os pórticos de cobrança de portagens (relativos a deficiente identificação do veículo e consequentes problemas de cobrança por via verde ou pagamento em pay-shop/CTT).
 - g. Conforto/comodidade/Serviço
 - i. Regularidade do pavimento (inexistência de piso irregular);
 - ii. Identificação de situações climatéricas adversas ou de acidentes através de sinalização adequada;
 - h. Outro. Qual?
7. Considerando a globalidade dos aspectos referidos, como classifica a sua satisfação face aos serviços prestados pelas concessionárias das Ex-SCUT, numa escala de 1 a 5, sendo 1 **nada satisfeito** e 5 **muito satisfeito**?
8. Qual o aspecto que menos o satisfaz na auto-estrada que circula com mais frequência?
9. Sexo: F/M
10. Idade:

Obrigada pela Colaboração!"

