

MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E QUALIDADE OPERACIONAL NO SECTOR DAS ÁGUAS PORTUGUÊS: ESTUDO COMPARADO

PUBLIC MANAGEMENT AND OPERATIONAL QUALITY IN THE PORTUGUESE DEPARTMENT OF WATERS: COMPARATIVE STUDY

Hugo Consciência Silvestre¹

Joaquim Filipe Araújo²

RESUMO

Neste artigo fazemos o estudo da relação entre os modelos de prestação de serviços públicos existentes no setor das águas em Portugal com a qualidade de tipo operacional e qualidade do bem fornecido. Para o efeito socorremo-nos de um desenho de pesquisa de tipo *comparativo* numa perspectiva diacrónica ou dinâmica, o *desenho de painel* – 2002 a 2009 – e cujos dados foram recolhidos dos relatórios da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, entidade que supervisiona e controla as empresas que operam no sector das águas. Fazendo uso da Análise de Variância analisamos os modelos de prestação deste bem relativamente à qualidade da prestação de serviço e à qualidade da água disponibilizada aos cidadãos.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública; Modelos de Gestão Pública; Avaliação de desempenho; Qualidade do Serviço,

ABSTRACT

Using survey data from the Portuguese Water Sector Regulator, the following study explores the relationship between the operational and good quality and the sector that provides the service. With a comparative research design that includes data from 2002 to 2009, we aim to describe that relationship through ANOVA. We conclude for a non statistical relationship between the sector that provides the service with operational quality. However, we prove that a relationship exists between public private partnerships with the goods quality.

Keywords: Public Sector Reform; Public Private Partnerships; Corporate Public Sector Corporations; Social Performance.

1. Introdução

A participação do setor privado na prestação de serviços públicos tornou-se uma alternativa à produção e prestação desses serviços pelas organizações públicas, no início dos anos oitenta (*cf.* Pollitt & Bouckaert, 2004). Até aos anos setenta a administração pública baseava-se no modelo Profissional de Administração: os administradores focavam-se na gestão das ações quotidianas de acordo com as regras estabelecidas, recorrendo ao modelo burocrático para a organização das suas atividades (Osborne, 2010). Neste modelo a ênfase colocava-se no cumprimento do que a lei definia como sendo o melhor modo na prestação do

¹ Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. E-mail: hmcslvestre@gmail.com.

² Universidade do Minho, Portugal. E-mail: jfilipe@eeg.uminho.pt.

serviço público. Não existia uma separação entre as questões políticas e as questões administrativas, porque as últimas se tornaram num elemento importante na promoção e implementação das políticas públicas (cf. Osborne, 2006). O conhecimento técnico para a tomada de decisão sobre a produção de bens e serviços levou os Governos a depender do conhecimento especializado detido pelos profissionais da Administração Pública e o concomitante envolvimento dos altos funcionários no processo político. Este envolvimento levou a que o foco do controlo fosse colocado nos *inputs* em detrimento dos *outputs* ou *outcomes*.

No que concerne aos processos de decisão estes não eram flexíveis e a responsabilidade gestonária era limitada porque existia uma elevada intimidade entre a decisão política e as ações administrativas. Por fim não existiam incentivos para uma maior eficiência e eficácia na distribuição de serviços públicos (Araújo, 2003). Devido aos constrangimentos apresentados, os novos modos de prestação do serviço público – sustentados pelas idéias da Nova Gestão Pública (NGP) – defendiam a participação do setor privado para a prestação de bens e serviços públicos através da utilização da contratualização/externalização/terciarização e das parcerias público privadas, entre outros (Silvestre, 2010).

A participação do setor privado visava uma melhor utilização dos recursos escassos (*Value-for-money*) de modo a elevar o desempenho organizacional. Esta participação emergiu igualmente como uma possível solução para obter o compromisso das empresas privadas, e os mecanismos de mercado associados, na prossecução dos objetivos não comerciais (Feigenbaum, Henig, & Hamnett, 1998). Segundo Peters & Waterman (1987) estes objetivos seriam conseguidos com o alinhamento entre as decisões organizacionais e as *expectativas dos clientes e as suas necessidades*. Isso acontece porque a ação organizacional não é um fim em si, é um meio para satisfazer as expectativas e necessidades dos clientes e não existe um propósito organizacional em agir sem conhecer o que estes realmente querem. Assim, com um desempenho econômico melhorado seria expectável que também pudesse existir uma melhoria da qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados aos cidadãos (Pollitt, 1990).

Nesse propósito vários estudos foram realizados entre 1976 e 1994 com o intuito de entender a existência da relação entre a prestação de serviços públicos pelos privados e os resultados atingidos (Hodge, 2000). Desses estudos, conclui Hodge (2000) que apenas 15 por cento versavam o conhecimento da relação entre a participação do setor privado na prestação de serviços públicos e os resultados não econômicos, sendo que estes impactos não são

provados uma vez que faltam evidências estatísticas, nomeadamente no que concerne à qualidade dos bens e dos serviços produzidos.

Estudos recentes estão contudo a desenvolver diferentes abordagens aos modos como os serviços públicos são prestados, nomeadamente através da criação de empresas públicas (cf. Tavares & Camões, 2010). O desenvolvimento destas figuras institucionais, principalmente ao nível da administração local, surgem com o intuito de melhorar os objetivos não comerciais ao invés dos comerciais como até aqui vinha acontecendo. A dimensão social, de onde destacamos a qualidade do bem e do serviço, é pois enfatizada nesta abordagem (cf. Bel & Fageda, 2010).

Mercê destes recentes desenvolvimentos teóricos pretendemos aqui atestar da relação entre os modelos de gestão utilizados para a prestação do serviço público com a qualidade apresentados pelos diferentes modelos de gestão. Entende-se por modelos de gestão as formas de prestação de serviços público nomeadamente o recurso à hierarquia, ao mercado ou o recurso a parcerias. Por outro lado, este estudo recolhe dados sobre os resultados alcançados pela participação do setor privado na prestação de serviços públicos e deste modo contribui para os recentes desenvolvimentos teóricos da reforma do sector público (em particular na ênfase que coloca nos objetivos não comerciais em detrimento do enfoque na eficiência económica, aquela que tem sido a mais utilizada). Este artigo segue o seguinte esquema. Na próxima secção descrevemos a emergência de novos modos na prestação de serviços públicos: as parcerias público privadas e as empresas municipais, tidas como modelos alternativos à prestação de serviços públicos, com o intuito de melhorar a qualidade dos bens e dos serviços. De seguida são enunciadas as hipóteses de trabalho e correspondentes variáveis. Por fim apresentamos os resultados do nosso estudo seguidos das conclusões.

2. Modelos utilizados para a prestação de serviços públicos

Do modelo burocrático às parcerias público privadas

As alterações políticas, económicas, sociais e tecnológicas nos finais do Século XX (Osborne & Brown, 2005), estiveram na origem da participação do setor privado na prestação dos serviços públicos na grande maioria dos países da OCDE (Lane, 2005). Existem contudo diferenças entre os vários países da OCDE no que concerne ao mecanismo utilizado para a participação do sector privado. Por exemplo, numa comparação entre os países Anglo-Saxónicos e os países da Europa Continental, verificamos que nos últimos a venda da

propriedade pública não foi tão intensa porque a reforma do sector público nestes países tinha como objetivo a institucionalização do Estado neoWeberiano e não do Estado neoliberal (Pollitt & Bouckaert, 2004). Contudo a venda da propriedade pública no Reino Unido foi mais radical do que nos outros países, muito em especial porque os últimos desenvolveram modos alternativos para a prestação do serviço público, nomeadamente o estabelecimento de parcerias público privadas e a constituição de empresas públicas (cf. Bel & Fageda, 2010; Bel, Hebdon, & Warner, 2007).

Para Silvestre & Araújo (2012) as parcerias público privadas podem assumir vários tipos. Para estes autores todos os arranjos que *compreendam a cooperação entre organizações públicas e privadas que apresentam objetivos comuns e que repartem os riscos e responsabilidades na produção e entrega dos serviços públicos durante um período de tempo alargado*, estão dentro do conceito de parcerias público privadas. De entre os vários arranjos emergem os contratos de concessão, aqueles que reportam à responsabilidade das organizações privadas na gestão de bens e serviços públicos já existentes ou então em criação (Nikolic & Maikisch, 2006). Este tipo de arranjo tem sido privilegiado face aos outros – a razão pela qual aqui o destacamos.

No seu âmago, as parcerias público privadas apresentam vantagens – teóricas – consideráveis face a outro tipo de arranjos, nomeadamente pelo compromisso entre as capacidades gestionárias dos privados (Tati, 2005), com o compromisso político, que invariavelmente elevará a qualidade dos bens e serviços prestados (Fundo Monetário Internacional, 2004).

Das parcerias público privadas às empresas públicas

As empresas públicas municipais têm sido recentemente utilizadas para a prestação de serviços públicos em alguns países Europeus, nomeadamente em Espanha e Portugal (Tavares & Camões, 2010; Torres & Pina, 2001).

Na experiência Portuguesa as empresas públicas municipais surgem após a aprovação da Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais de 1998. Para Tavares & Camões (2007) este arranjo institucional permitiu melhorar a gestão através da libertação das regras do Direito Administrativo que os municípios estavam obrigados a cumprir.

Com a criação das empresas municipais tornou-se possível desenvolver a gestão de um modo mais ajustado à realidade dos bens e serviços produzidos. Em primeiro lugar, porque a intenção política baseava-se na tentativa de libertar a gestão da burocracia tradicional

(Tavares & Camões, 2010) tida como ineficiente. Sendo as empresas municipais geridas com base na lei aplicada às empresas privadas, e não com o recurso ao Direito Público, estas organizações podiam decidir mais facilmente sobre os recursos humanos, técnicos, financeiros e materiais de modo a melhorar o seu desempenho. Decisões mais céleres traduzem-se numa melhor gestão organizacional.

Em segundo lugar as empresas públicas municipais têm apenas um propósito de ação e são financeira, jurídica e patrimonialmente independentes da estrutura da Câmara Municipal, entidade que detém a sua propriedade (Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais de 1998). Com a separação das questões políticas das questões de gestão, estas organizações podem decidir com base em critérios de gestão e não com base em critérios políticos, tal como preconizado pela NGP.

Em terceiro lugar as taxas pagas pelos utilizadores tornam-se a principal fonte de rendimento das empresas municipais, reduzindo a dependência financeira destas em relação às transferências do orçamento autárquico. No seu âmago, este modelo tenta acabar com os subsídios indiscriminados às organizações públicas tradicionais. Esta nova forma de prestação do serviço público, em virtude da autonomia que introduzem, permite a estas organizações perseguir níveis de eficiência organizacional mais apurados através de uma gestão profissional. Deste modo a dependência que anteriormente estas organizações, enquanto estruturas burocráticas, tinham em relação aos orçamentos transferidos pela Câmara Municipal são aparentemente eliminados após a sua passagem para empresas públicas. Com a gestão profissional estas ‘novas’ organizações procuram uma melhoria da eficiência para que se tornem financeira e economicamente sustentáveis. Por isso as empresas municipais procuram sobreviver através do balanço adequado entre receitas e custos, tal como acontece com as empresas do sector privado que dependem exclusivamente das taxas pagas pelos utilizadores dos seus serviços. Esta intenção mostra que as empresas municipais diferem da tradicional burocracia e tornam-se inclusive alternativas à participação do setor privado na prestação de serviços públicos. Mesmo colocando grande ênfase na eficiência organizacional, as empresas municipais mantêm como prioritário a melhoria dos objetivos não comerciais (*cf.* Bel & Fageda, 2010).

Neste pressuposto a diferença entre a participação dos privados através das parcerias público privadas e as empresas públicas municipais radica nos seus objetivos. Ambas privilegiam a melhor utilização dos recursos escassos através da melhoria dos níveis de eficiência. Contudo os parceiros privados visam o lucro. Já as empresas públicas municipais

visam, através da melhoria da eficiência promover, entre outros, o aumento da qualidade dos serviços que prestam.

3. Hipóteses e Variáveis

Na primeira secção mostramos que a participação do setor privado na prestação dos serviços públicos, nomeadamente através das parcerias público privadas, foi utilizada com o intuito de melhorar a prestação daqueles serviços. Em alternativa, exploramos os novos meios para a prestação desses serviços sem fazer uso das primeiras: as empresas municipais.

Teoricamente os defensores da NGP defendem que o desempenho das organizações públicas é inferior ao das organizações privadas (*cf.* Silvestre, 2010). Esta crença resulta da assumpção de que com o envolvimento das organizações privadas para a prestação de serviços públicos, a qualidade dos bens produzidos e dos serviços prestados são melhorados ou na pior das hipóteses mantidos, mesmo fazendo uso de menores recursos para o mesmo nível de produção (*cf.* Savas, 2000). Para mais, com a gestão profissional na prestação daqueles serviços, os contribuintes são beneficiados no seguinte: em primeiro lugar não precisam de continuamente financiar os serviços públicos através dos seus impostos; em segundo lugar conseguem melhorar os benefícios do seu consumo através do aumento ou manutenção dos níveis de qualidade (*cf.* OFWAT, 2005). Do que foi escrito esperamos que:

H_0 : As parcerias público privadas tenham uma relação privilegiada com níveis de qualidade elevados na prestação do serviço público.

Associada à participação das organizações privadas para a prestação de serviços públicos alguns estudos têm sido realizados com o intuito de estabelecer uma ligação com o desempenho. Nesse pressuposto existe uma problemática na literatura porque mesmo que as empresas privadas tenham mostrado ser mais eficientes e produtivas isso pode ter sido alcançado com uma qualidade inferior na prestação do serviço público (*cf.* Taylor & Cooper, 2008; Pollitt & Bouckaert, 2004) pondo assim em risco os objetivos não comerciais. Contudo, e como referimos anteriormente, não existem evidências estatísticas sobre os impactos não económicos, nomeadamente resultados sobre a qualidade dos bens e serviços prestados através da participação dos privados (*cf.* Hodge, 2000).

Sobre os impactos destas iniciativas é importante o conhecimento dos ganhos e dos custos, nomeadamente do desfecho da sua relação. Após o conhecimento desta conexão, é

possível saber se esta é a forma mais adequada de prestação de serviços públicos porque fica demonstrado ser uma boa alternativa de reforma (Araújo, 2004). Contudo, e como exposto anteriormente, devido às dúvidas existentes no que concerne à relação entre a participação dos privados com os objetivos não comerciais (em que se insere a qualidade), modos alternativos foram utilizados para melhorar a prestação dos serviços públicos. A maior aposta nestas alternativas baseia-se, em primeiro lugar, na crença de que as organizações públicas podem ser tão eficientes e produtivas como as privadas (Leland & Smirnova, 2009). Todavia o principal propósito destas organizações consiste na melhoria da qualidade dos serviços públicos que prestam, elevando deste modo os objetivos não comerciais (*cf.* Bel & Fageda, 2010). Como verificamos o *modelo de gestão* adotado relaciona-se teoricamente com os objetivos não comerciais. Mesmo sendo públicas, as empresas municipais podem ser tão eficientes e produtivas quanto as empresas privadas (Horn, 1995). Se as organizações públicas sob a gestão de tipo privado podem ser econômica e financeiramente viáveis eles colocam adicionalmente a ênfase nos objetivos não comerciais (Suleiman, 2003) e muito em especial na qualidade dos serviços e bens que prestam e produzem. Isto sugere a seguinte hipótese:

H₁: As empresas municipais têm uma relação privilegiada com níveis de qualidade elevados na prestação do serviço público.

Uma vez colocadas as nossas hipóteses de trabalho passamos em seguida para a metodologia.

4. Metodologia

Objetivo do Estudo

Com este estudo pretendemos fazer uma descrição detalhada de um fenómeno em particular (*cf.* Blaikie, 2000) e estabelecer as relações entre variáveis (Bryman, 2004; Yin, 2009), ou seja, pretendemos atestar da relação entre os modelos de gestão utilizados para a prestação do serviço público com a qualidade apresentados pelos modelos de gestão.

Desenho de pesquisa e seleção do setor

O nosso estudo baseia-se num desenho de tipo *comparativo* numa perspectiva diacrónica ou dinâmica – o *desenho de painel* (cf. Camões, 2012), tendo 308 organizações Portuguesas como unidade de análise. Escolhemos para o efeito o setor das águas em Portugal. As razões para esta escolha devem-se sobretudo à inexistência de estudos em Portugal sobre a temática que propomos aqui tratar, para além de que não existem outros estudos com dados estatísticos suficientemente robustos para atestar da relação entre a qualidade alcançada pelos vários modelos de gestão pública (cf. Hodge, 2000). Por fim, percebemos que quer as parcerias público privadas, quer as empresas municipais em Portugal estão suficientemente maturadas uma vez que muitas operam há alguns anos, logo diminui a suspeita acerca da validade inferencial do nosso estudo.

Dados utilizados e indicadores

Os dados cobrem o período de 2002 a 2009 para a totalidade das organizações a operar no setor das águas em Portugal, e foram obtidos pela consulta do Relatório Anual da Entidade Reguladora das Águas e Resíduos de Portugal (ERSAR, 2009).

Para o efeito, a análise empírica das hipóteses colocadas na secção anterior compromete a utilização de duas variáveis dependentes diferenciadas, a saber:

- A percentagem dos testes paramétricos realizados à água que cada organização está obrigada a efetuar (TP) e que mede a qualidade operacional. Este indicador surge por uma imposição da União Europeia que obriga todas as organizações de distribuição de água a realizarem consecutivas recolhas de água para posterior monitorização da sua qualidade. Neste caso em particular, as organizações, e dependendo do tamanho da população que servem, estão obrigadas a realizar determinado número de recolha de água (n). O desejável é que cada organização possa cumprir o número mínimo estipulado de recolha de amostras de água, e se o fizer atingiu os 100% de recolhas de água a que está obrigada o que é considerado como sendo uma excelente qualidade operacional;
- O outro indicador reporta à percentagem dos testes paramétricos à água que se mostraram conformes com o cumprimento dos pré-requisitos para consumo humano (TPCH). Este indicador serve para medir a qualidade do bem água que é distribuído pelas organizações a operar no setor. Para o efeito, existem

critérios bacteriológicos, entre outros, que devem ser analisados e cumpridos de modo a que o consumo daquela água não coloque em risco a saúde humana. Também aqui é desejável que os 100% das análises efetuadas estejam de acordo com os parâmetros de qualidade indicados pela União Europeia.

Como avançado na secção anterior, consideramos uma variável independente: os modelos de gestão (MdG) na prestação dos serviços de água em Portugal. Como temos vindo a aflorar os modelos de gestão pública no setor das águas em Portugal seguem o levantamento teórico anteriormente enunciado, a saber: o modelo profissional de Administração Pública e dentro dele identificamos várias tipologias: 1) a burocracia propriamente dita onde para o efeito o serviço está integrado na estrutura da Câmara Municipal; 2) os Serviços Municipalizados, que detêm autonomia administrativa e financeira mas sem personalidade jurídica que ainda pertencem à burocracia local, que foram uma primeira tentativa para fazer a separação entre as questões marcadamente gestionárias e as outras de carácter político; 3) as empresas municipais, aquelas que para além de deterem personalidade jurídica detêm ainda independência administrativa, financeira, e patrimonial, com o intuito de alcançarem os objetivos não comerciais, nomeadamente a qualidade do bem e do serviço; 4) as parcerias público privadas estabelecidas mediante um contrato de concessão estabelecido entre organizações privadas com os Governos Locais; ou 5) os multi-concessionários, onde o Governo Central, e não o Local, estabelece um contrato de concessão desta vez com uma empresa pública (Taylor & Cooper, 2008; Bel & Fageda, 2010; Savas, 2000; Wallsten & Kosec, 2008).

Para além dos modelos de gestão, decidimos introduzir uma variável de controlo: a propriedade (PROP). Para Wallsten & Kosec (2008) quando pretendemos atestar da relação entre o setor que presta o serviço com a qualidade alcançada, a propriedade deve ser considerada. Num estudo realizado por estes autores à qualidade dos serviços de águas prestados pelas organizações a operar nos Estados Unidos da América, a propriedade não mostra ter impacto na qualidade. Como avançamos, e como controlo, inserimos esta variável no nosso modelo de análise uma vez que a realidade Portuguesa se diferencia da experiência dos Estados Unidos da América, para além de tentarmos perceber se os resultados do estudo destes autores também se confirmam no panorama nacional.

A Tabela 1 sumaria as variáveis descritas a montante assim como a definição e a medição e o sinal esperado para cada uma delas.

Tabela 1 – Descrição das variáveis

Variável	Descrição	Sinal esperado	Fonte
P	TVariável dependente; percentagem dos testes paramétricos realizados à água que cada uma das organizações está por lei obrigada e mede a qualidade operacional		ERSA R (2009)
PCH	TVariável dependente; percentagem dos testes paramétricos que preenchem os requisitos para consumo humano da água, visando a medição da qualidade do bem.		ERSA R (2009)
dG	MVariável que mede o tipo de Modelo de Gestão adotado por cada uma das organizações. 1 se forem Serviços Municipalizados, com autonomia administrativa e financeira mas sem personalidade jurídica que ainda pertence à burocracia local; 2 se for a burocracia, para o efeito o serviço está integrado na estrutura da Câmara Municipal; 3 se for uma empresa municipal, com independência administrativa, financeira, patrimonial e com personalidade jurídica independente, contudo o conselho de administração é eleito pelos políticos locais; 4. Se é uma parceria público privada; ou 5 os multi-concessionários, onde o Governo Central, e não o Local, estabelece um contrato de concessão com uma empresa pública	+	Taylor & Cooper (2008) para as burocracias; Bel & Fageda (2010) para as empresas públicas; Savas (2000) para as parcerias público privadas
RO	PVariável dicotômica que mede a propriedade das organizações de distribuição de água. 1 se a propriedade for Pública, e 2 se for Privada	-	Wallstein & Kosec (2008)

Ferramentas estatísticas utilizadas

Para que possamos descrever a relação do fenômeno fizemos uso da Análise de Variância (ANOVA). A utilização da ANOVA permite-nos testar a relação das diferenças das médias das nossas variáveis dependentes e independentes, ou seja, através desta ferramenta estatística conseguimos verificar se as médias das variáveis que integram o modelo provam estatística e inequivocamente que existem diferenças nos resultados alcançados pelas organizações (*cf.* Grice & Iwasaki 2007) no que concerne à qualidade do bem e à qualidade do serviço ao nível operacional. Para mais consideramos a linearidade, com a qual testamos se a variância entre as médias é constante para toda a série, logo sendo consideradas como estatisticamente válidas. Ainda a ANOVA torna possível o conhecimento da força da relação entre essas variáveis (através do cálculo do η^2). Como a nossa intenção passa por examinar a

relação entre as variáveis numa perspectiva individual, e não numa perspectiva integrada, a utilização da ANOVA fica justificada. Por último, motivado pelas diferenças entre os n quer na variável MgM, quer na variável PRO, nenhuma outra análise seria tão adequada quanto esta.

5. Resultados e Discussão

Os nossos resultados ANOVA mostram que a diferença de médias da percentagem dos testes paramétricos é afetada pelos modelos de gestão nos anos de 2002 e 2003 ($p=.001$; e $p=.000$ respectivamente) – *vide* tabela 2. Embora o p seja adequado para os anos de 2004 e 2005, a linearidade não foi confirmada logo não poderão os resultados ser tidos em consideração ($p>.05$).

Tabela 2 – Resultados da análise de variância (ANOVA) às alterações na Percentagem dos Testes Paramétricos pelo Modelo de Gestão

Fonte	SS	df	MS	F	P	Eta ²
MdG	TP2002*	7233.	1808.	4.901	.001	.064
		456	364		*	
	Error	10589	368.9			
		1.561	60			
MdG	Total	11312		7.005	.000	.092
		5.016			*	
	TP2003*	9635.	2408.			
		852	963			
MdG	Error	95598	343.8			
		.017	78			
	Total	10523		4.340	.002	.057
		3.869				
MdG	TP2004*	6583.	1645.			
		441	860			
	Error	10809	379.2			
		2.985	74			
MdG	Total	11467		2.792	.027	.038
		6.425				
	TP2005*	1179.	294.9			
		721	30			

	Error	30213 .367	286	105.6 41			
	Total	31393 .088	290				
MdG	TP2006*	159.6 89	4	39.92 2	.770	.546	.010
	Error	15148 .938	292	51.88 0			
	Total	15308 .627	296				
MdG	TP2007*	.020	4	.005	.736	.568	.010
	Error	2.001	292	.007			
	Total	2.022	296				
MdG	TP2008*	41.55 2	4	10.38 8	.306	.874	.004
	Error	9901. 302	292	33.90 9			
	Total	9942. 854	296				
MdG	TP2009*	.672	4	.168	.578	.679	.008
	Error	84.85 5	292	.291			
	Total	85.52 7	296				

* $p < .05$

Retomando novamente os anos de 2002 e 2003 verificamos que as multi-concessionárias ($M=99.9$ para 2002 e $M=100$ para 2003) apresentam uma melhor qualidade operacional, seguidas pelas parcerias público privadas ($M=91.6$ para 2002 e $M=95.6$ para 2003); serviços municipalizados ($M=87.7$ para 2002 e $M=91.1$ para 2003); empresas municipais ($M=82.4$ para 2002 e $M=82.6$ para 2003); e Câmara Municipal ($M=77.7$ para 2002 e $M=79.2$ para 2003). Finalmente, a partir de 2006 não existem diferenças estatisticamente significativas entre os modelos de gestão na relação com a qualidade operacional ($p > .05$).

Estes resultados mostram que nas parcerias público privadas é importante desde o início alcançar uma elevada qualidade operacional. Chegamos contudo a um momento em que as outras tipologias de prestação de serviços de água consideradas apresentam os mesmos

níveis de qualidade operacional que as primeiras ao ponto em que as diferenças dos resultados não são significativas entre elas. Estes resultados devem-se muito em resultado da aplicação da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho – Diretiva-Quadro da Água, que estabeleceu um quadro de acção comunitária no domínio da política da água nomeadamente sobre a obrigatoriedade de todos os operadores realizarem testes paramétricos à água que posteriormente distribuem. Esta normalização imposta pela União Europeia contribuiu para a melhoria dos níveis de qualidade. Sendo uma Diretiva Comunitária o não cumprimento das disposições leva invariavelmente a pesadas sanções para o seu não cumprimento. No que concerne às parcerias público privadas existem ainda consequências adicionais, porque aquando da negociação entre as empresas privadas e o poder político municipal para a adjudicação da exploração dos serviços de água nos vários municípios através de uma parceria público privada, a qualidade da água deve ser imaculada uma vez que se trata de um bem precioso e insubstituível. Existe pois uma especial preocupação política para que a qualidade do bem não seja diminuída, estando esta preocupação prevista no caderno de encargos do operador, que uma vez não cumprida resultará no pagamento de indemnizações por parte do operador privado ao adjudicante público. Em situações mais gravosas ou recorrentes o contrato de concessão pode inclusive ser rescindido.

Tabela 3 – Resultados da análise de variância (ANOVA) às alterações na Percentagem dos Testes Paramétricos pela Propriedade

Fonte	SS	Df	MS	F	P	Eta ²
TP2002	3883.0		3883.0			
* PRO	86	1	86	10.308	.001*	.034
Error	10924		376.69			
	1.930	290	6			
Total	11312					
	5.016	291				
TP2003	6230.3		6230.3			
* PRO	52	1	52	17.684	.000*	.059
Error	99003.		352.32			
	517	281	6			
Total	10523					
	3.869	282				
TP2004	2044.0		2044,0			
* PRO	82	1	82	5.227	.023*	.018

	Error	11263 2.343	288	391.08 5			
	Total	11467 6.425	289				
* PRO	TP2005	502.75 6	1	502.75 6	4.704	.031*	.016
	Error	30890. 331	289	106.88 7			
	Total	31393. 088	290				
* PRO	TP2006	50.151	1	50.151	.970	.326	.003
	Error	15258. 476	295	51.724			
	Total	15308. 627	296				
* PRO	TP2007	.008	1	.008	1.204	.273	.004
	Error	2.013	295	.007			
	Total	2.022	296				
* PRO	TP2008	3.104	1	3.104	.092	.762	.000
	Error	9939.7 50	295	33.694			
	Total	9942.8 54	296				
* PRO	TP2009	.241	1	.241	.833	.362	.003
	Error	85.286	295	.289			
	Total	85.527	296				

* $p < .05$

Já na Tabela 3, e para a mesma variável dependente, a propriedade foi introduzida como variável de controlo. Verificamos aqui que existe uma significância estatística para os anos de 2002 ($p=.001$), 2003 ($p=.000$), 2004 ($p=.023$) e 2005 ($p=.031$). Assim podemos concluir que a propriedade privada ($M=91.5$ para 2002; $M =96.2$ para 2003; $M=95.9$ para 2004; e $M =99.8$ para 2005) apresenta uma melhor qualidade operacional do que a propriedade pública ($M = 79.4$ para 2002; $M =80.9$ para 2003; $M =87.2$ para 2004; e $M =95.5$ para 2005). Devemos contudo salientar que, e face aos resultados constatados, as

organizações públicas elevaram a qualidade operacional nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009, logo verificamos que não existem diferenças estatísticas significativas ($p > .05$) entre as duas tipologias de propriedade no que concerne aos testes paramétricos. A não divergência dos resultados entre propriedades também poderá ser explicada pela entrada em vigor da Diretiva Comunitária, que não sendo cumprida levará a pesadas sanções.

Tabela 4 – Resultados da análise de variância (ANOVA) às alterações na Percentagem dos Testes Paramétricos para Consumo Humano pelos Modelos de Gestão

	Fonte	SS	df	MS	F	P	Eta ²
MdG	TPCH2002*	420.93		105.23		.000	
		0	4	3	8.433	*	.106
	Error	3568.8	286	12.479			
		82					
	Total	3989.8	290				
		13					
MdG	TPCH2003*	351.79		87.948		.000	
		1	4		9.205	*	.117
	Error	2656.0	278	9.554			
		31					
	Total	3007.8	282				
		22					
MdG	TPCH2004*	437.15		109.28		.000	
		4	4	8	7.576	*	.096
	Error	4096.7	284	14.425			
		28					
	Total	4533.8	288				
		82					
MdG	TPCH2005*	204.89		51.225		.000	
		8	4		7.128	*	.091
	Error	2055.2	286	7.186			
		65					
	Total	2260.1	290				
		63					
MdG	TPCH2006*	184.27		46.069		.000	
		5	4		6.569	*	.083
	Error	2047.9	292	7.013			
		37					
	Total	2232.2	296				
		12					
MdG	TPCH2007*	174.77		43.693		.000	
		1	4		6.851	*	.086

	Error	1862.2 51	292	6.378		
	Total	2037.0 21	296			
	TPCH2008*	301.36 3	4	75.341	5.155	.001 *
MdG	Error	4267.7 52	292	14.616		
	Total	4569.1 15	296			
	TPCH2009*	136.45 3	4	34.113	6.301	.000 *
MdG	Error	1580.9 14	292	5.414		
	Total	1717.3 67	296			

* p< .05

No modelo seguinte introduzimos a segunda variável dependente – TPCCH – na relação com os modelos de gestão (MdG). Os nossos resultados mostram que existe uma significância estatística entre as variáveis para o período entre 2002 e 2009 – *vide* Tabela 4. Assim, e para o período considerado (2002-2009), temos que as multi-concessionárias apresentam o melhor desempenho da qualidade do bem ($M=99.7$), sequenciadas pelos serviços municipalizados ($M=98.9$), parcerias público privadas ($M=98.7$), empresas municipais ($M=98.4$) e Câmaras Municipais ($M=96.4$). Estes resultados permitem-nos concluir que as parcerias público privadas apresentam uma melhor qualidade da água que as empresas municipais, contudo perdem para os serviços municipalizados.

Com a ANOVA provamos igualmente que a propriedade afeta significativamente o bem água em todos os anos considerados, medido através da percentagem dos Testes Paramétricos à água que se mostram conformes com o cumprimento dos pré-requisitos para Consumo Humano. Isto equivale a afirmar que existem diferenças estatísticas nos resultados entre as organizações públicas e as privadas para este indicador – *vide* Tabela 5. Neste pressuposto as organizações públicas apresentam $M=97.1$ contra $M=98.8$ das privadas para o intervalo de anos considerados, logo podemos concluir que a qualidade do bem água no período é superior nas parcerias público privadas. Por fim é de notar que a magnitude do efeito (η^2) é em média para o período de 2002 a 2009 de 2.8%, ou seja, a

propriedade tem uma relação baixa com a qualidade do bem embora seja estatisticamente significativa.

Já a magnitude dos efeitos, e na comparação, é maior para os modelos de gestão, com cerca de 9% ($M\eta^2=.09$, para o período de 2002-2009), do que para a propriedade ($M\eta^2=.028$, para o período de 2002-2009). Estes resultados provam que o modelo de gestão tem uma influência maior nos resultados da qualidade da água do que a variável propriedade, ou seja, embora a propriedade se relacione com a qualidade da água, o modelo de gestão utilizado explica em maior grau essas variações. Confirmamos aqui os resultados verificados por Wallsten & Kosec (2008).

Face aos resultados que acabámos de expor estamos em condições de rejeitar as duas hipóteses de trabalho que estabelecemos na seção 3. Assim rejeitamos a hipótese de que as parcerias público privadas tenham uma relação privilegiada com níveis de qualidade elevados na prestação do serviço público. No que concerne ao serviço operacional apenas existem diferenças para os anos de 2002 e 2003. A partir de 2004 não existem diferenças estatísticas que vão de encontro à hipótese previamente colocada. Já para a qualidade do bem, essas diferenças existem, contudo as parcerias público privadas têm um pior desempenho que os serviços municipalizados razão pela qual não podemos com este estudo confirmar os pressupostos teóricos que suportam a participação do setor privado na prestação de serviços públicos da água em Portugal, nomeadamente no que concerne ao tão desejado compromisso entre as capacidades gestionárias dos privados (*cf.* Tati, 2005), com o compromisso político, que elevará obrigatoriamente a qualidade dos bens e serviços prestados (*cf.* FMI, 2004).

Tabela 5 – Resultados da análise de variância (ANOVA) às alterações na Percentagem dos Testes Paramétricos para Consumo Humano pela Propriedade

	Fonte	SS	df	MS	F	P	Eta ²
PRO	TPCH2002*	133.51	1	133.51	10.006	.002	.033
		0		0		*	
	Error	3856.303	289	13.344			
	Total	3989.813	290				
PRO	TPCH2003*	100.09	1	100.09	9.673	.002	.033
		8		8		*	
	Error	2907.724	281	10.348			

	Total	3007.8 22	282				
PRO	TP2004*	143.36 3	1	143.36 3	9.371	.002 *	.032
	Error	4390.5 19	287	15.298			
	Total	4533.8 82	288				
PRO	TP2005*	73.014	1	73.014	9.648	.002 *	.032
	Error	2187.1 49	289	7.568			
	Total	2260.1 63	290				
PRO	TPCH2006*	42.976	1	42.976	5.791	.017 *	.019
	Error	2189.2 36	295	7.421			
	Total	2232.2 12	296				
PRO	TPCH2007*	49.961	1	49.961	7.417	.007 *	.025
	Error	1987.0 60	295	6.736			
	Total	2037.0 21	296				
PRO	TPCH2008*	103.07 1	1	103.07 1	6.808	.010 *	.023
	Error	4466.0 43	295	15.139			
	Total	4569.1 15	296				
PRO	TPCH2009*	49.852	1	49.852	8.819	.003 *	.029
	Error	1667.5 15	295	5.653			
	Total	1717.3 67	296				

* p< .05

No que concerne às empresas municipais verificamos que não existem igualmente diferenças estatísticas, e à semelhança do anterior, entre o modelo de gestão e a qualidade de

nível operacional. Já para a qualidade do bem, verificamos que existem diferenças estatísticas entre os modelos de gestão sendo que as empresas públicas municipais apresentam piores resultados do que os serviços municipalizados e parcerias público privadas. Por esta razão somos levados a rejeitar a hipótese de que existe uma relação privilegiada entre as empresas municipais com os níveis de qualidade elevados na prestação do serviço público de águas em Portugal. Deste modo, verificamos que os propósitos políticos para uma maior utilização desta tipologia de prestação de serviços públicos, nomeadamente para elevar os desempenhos não comerciais, não foram alcançados (cf. Bel & Fageda, 2010).

5. Conclusões e futuras investigações

A participação das organizações privadas na prestação dos serviços públicos tornou-se uma parte importante para a reforma do sector público devido às mudanças políticas, económicas, sociais e tecnológicas que ocorreram em finais da década de setenta. Com esta participação dos privados, através das parcerias público privadas, entre outras formas, o *value-for-money* foi enfatizado. Em alternativa à participação dos privados na prestação de serviços públicos foram desenvolvidas as empresas municipais com o pressuposto de que devem ser geridas como um qualquer negócio, todavia, o seu principal intuito firma-se na melhoria dos objetivos não comerciais, nomeadamente a qualidade dos serviços públicos.

Tendo em mente o problema associado aos resultados alcançados pela provisão dos serviços públicos, realizamos o nosso estudo podendo agora concluir que os modelos de gestão utilizados no sector de distribuição de água em Portugal não apresentam diferenças estatísticas para a qualidade operacional e qualidade do bem que disponibilizam aos cidadãos.

Com estes resultados podemos questionar se as recentes formas de prestação de serviço público – onde se incluem as empresas privadas e também as parcerias público privadas – têm de fato um melhor desempenho que a tradicional burocracia (cf. Pollitt, 2009). Isto quer dizer que as burocracias, e dependendo dos incentivos, podem alcançar iguais resultados na qualidade do bem e serviço que prestam quando comparadas com as mais recentes tipologias de gestão. Sabemos que *a qualidade não é livre* (Pollitt & Bouckaert, 1995), contudo o incentivo dado por meio da regulação dos serviços fundamentais poderá elevar a qualidade alcançada.

Em síntese, o estudo não é conclusivo em relação à existência de relação entre os modelos de gestão pública e a qualidade operacional e qualidade do bem prestados e isso acontece porque existem outros fatores que poderão influenciar esta relação e que importa

aprofundar: nomeadamente acerca da regulação da qualidade. Esta cautela leva-nos a equacionar a realização de futuros estudos. Em primeiro lugar porque apenas considerámos o caso Português, logo a investigação noutros países com ligações estreitas e históricas deveriam ser realizados e muito em especial no Brasil. Este tipo de estudo permitir-nos-á atestar os resultados deste mesmo estudo e avançar com outras hipóteses explicativas para o fenómeno. Por fim, e para que tenhamos maiores certezas sobre os resultados que agora apresentamos é igualmente necessário enriquecer a discussão sobre o modo de provisão dos serviços públicos noutros sectores de atividade.

6. Referências

ARAÚJO, J. F. **Teoria e Modelos de Gestão Pública – Relatório da Disciplina**. Braga: Universidade do Minho, 2004.

_____. **A Governação Local e os Novos Desafios**. Artigo apresentado no Fórum de Gestão e Administração Pública, Mirandela, Portugal, 2003.

BEL, G.; HEBDON, R.; & WARNER, M. 'Local government reform: Privatisation and its alternatives. **Local Government Studies**, v. 33, n. 4, pp. 507-515, 2007.

_____.; & FAGEDA, X. Partial privatization in local services delivery: An empirical analysis on the choice of mixed firms. **Local Government Studies** v. 36, n. 1, pp. 129-149, 2010.

BLAIKIE, N. **Designing Social Research, The Logic of Anticipation**. Cambridge: Polity, 2000.

BRYMAN, A. **Social Research Methods**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CAMÕES, P. J. O Design de Investigação, 2012. In: SILVESTRE, H. C.; & ARAÚJO, J. F (eds), Metodologia para a Investigação Social (103-120). Lisboa: Escolar Editora.
Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho – Diretiva-Quadro da Água. Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos [ERSAR], 2009. **Relatório**. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos.

FEIGENBAUM, H.; HENING, J.; & HAMMETT, C. **Shrinking the State – The Political Underpinnings of Privatisation**, 1998. Cambridge: Cambridge University Press.
Fundo Monetário Internacional (2004). Public Private Partnership. Fiscal Affairs Department Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>> Acesso em: 3 jan. 2011

GRICE, J. W.; & IWASAKI, M. A Truly Multivariate Approach to MANOVA. **Applied Multivariate Research**, v. 12, n. 3, pp.199-226, 2007.

HODGE, G. **Privatization – An International Review of Performance**. Colorado: Westview Press, 2000.

HORN, M. **The Political Economy of Public Administration – Institutional Choice in the Public Sector**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

LANE, J. **Public Administration and Public Management – the principal-agent perspective**. New York: Routledge. Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais de 1998, 2005.

LELAND, S.; & SMINORVA, O. Reassessing Privatisation Strategies 25 Years Later: Revisiting Perry and Babitsky's Comparative performance Study of Urban Bus Transit Services. **Public Administration Review**, v. 69, n. 5, pp. 855-867, 2009.

NIKOLIC, I.; & MAIKISCH, H. Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health Sector – An Overview with Case Studies from Recent European Experience. **HNP Discussion paper**, The World Bank, 2006.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, pp. 377-387, 2006.

_____.; & BROWN, K. **Managing Change and Innovation in Public Services Organizations**. London: Routledge, 2005.

PETERS, T.; & WATERMAN, R. **Na Senda da Excelência – O exemplo das empresas norte-americanas mais bem geridas**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1987.

POLITT, C. Bureaucracies Remember, Post-Bureaucrat Organizations Forget? **Public Administration**, v. 87, n. 2, pp. 198-218, 2009.

_____. **Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

_____.; & BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. Defining Quality. In: POLLITT, C.; & BOUCKAERT, G. (eds) **Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary**. London: Sage Publications, pp. 3-19, 1995.

SAVAS, E. S. **Privatisation and Public-Private Partnerships**. New-York: Chatham House Publishers, 2000.

SILVESTRE, H. C.; & ARAÚJO, J. F. Public Private Partnership/Private Finance Initiative in Portugal: Theory, Practice and Results. **Public Performance & Management Review**, 2012.

SILVESTRE, H. C. **Gestão Pública – Modelos de Prestação no Serviço Público**. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

SULEIMAN, E. **Dismantling Democratic States**. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

TATI, G. Public-private partnership (PPP) and water-supply provision in urban Africa: The experience of Congo-Brazzaville. **Development in Practice**, v. 15, n. 3, pp. 316–324, 2005.

TAVARES, A. F.; & CAMÕES, P. J. Local Service Delivery Choices in Portugal: A Political Transaction Costs Framework. **Local Government Studies**, v. 33, n. 4, pp. 535–53, 2007.

_____. New Forms of Local Governance Service. **Public Management Review**, v. 12, n. 4, pp. 587–608, 2010.

TAYLOR, P.; & COOPER, C. It was absolute hell: Inside the private prison. **Capital & Class** v. 96, pp. 3-29, 2008.

TORRES, L.; & PINA, V. Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments. **European Accounting Review**, v. 10, n. 3, pp. 601–619, 2001.

WALLSTEN, S.; & KOSEC, K. The Effects of Ownership and Benchmark Competition: An empirical analysis on US Water System. **International Journal of Industrial Organizations** v. 26, pp.186-205, 2008.

YIN, R. **Case Study Research, Design and Methods**.4th ed.. London: Sage, 2009.