



Instituto Politécnico de Santarém  
Escola Superior de Gestão e Tecnologia

**A CONCESSÃO COMO MODELO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**  
O CASO DOS SMAS DE ALCOBAÇA

Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública

Mário Paulo dos Santos Araújo

Santarém, 2014



Instituto Politécnico de Santarém  
Escola Superior de Gestão e Tecnologia

**A CONCESSÃO COMO MODELO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**  
O CASO DOS SMAS DE ALCOBAÇA

Orientador: Professor Doutor Ilídio Tomás Lopes, Professor Auxiliar do ISCTE-IUL

Santarém, 2014

À Rita  
À minha filha, Beatriz

**AGRADECIMENTOS**

Este espaço é dedicado àqueles que deram a sua contribuição para que esta dissertação fosse realizada. A todos eles deixo aqui o meu agradecimento sincero.

Em primeiro lugar agradeço ao Prof. Doutor Ilídio Lopes, pela forma como orientou o meu trabalho e pela disponibilidade demonstrada.

Ao Vice-presidente da Câmara Municipal de Alcobaça, Dr. Herminio Rodrigues, pela disponibilidade e apoio demonstrado.

Ao Diretor delegado dos Serviços Municipalizados de Alcobaça, Eng. Rilhó, pelo contributo, apoio demonstrado, e pela clareza como expões este assunto.

Um agradecimento especial à minha esposa Rita pela compreensão.

A todos o meu obrigado.

## **RESUMO**

Com este trabalho pretende-se compreender a evolução e paradigmas de gestão e de Administração Pública, enquadrando o contrato de concessão numa perspectiva de alternativa à gestão autárquica na prestação de um serviço público.

Considerando que os modelos de gestão e administração pública sofreram alterações ao longo dos tempos, a gestão autárquica socorreu-se de uma ferramenta alternativa, denominada pela Teoria da Nova Gestão Pública, na variante da descentralização de contrato de concessão. Este contrato tem em vista agilizar a gestão interna dos serviços, advindo daí ganhos de eficiência e melhoria na prestação de um serviço público. O presente trabalho, versa sobre o estudo de caso dos Serviços Municipalizados de Alcobaça e o contrato de concessão para fornecimento de água em alta. O principal objetivo é verificar se a descentralização deste serviço num agente externo é mais eficiente que a gestão municipal na prestação do serviço público.

Procura-se compreender as razões subjacentes ao contrato de concessão, analisando o seu impacto nos Serviços Municipalizados de Alcobaça, enquadrando esta análise nos desafios globais que os novos fundamentos de gestão colocam à gestão pública.

**PALAVRAS CHAVE:** modelos de gestão pública, autarquias locais, serviços municipalizados, contrato de concessão.

**ABSTRACT**

This work aims to understand the evolution and management paradigms and Public Administration, framing the concession prespetiva an alternative will municipal management in providing a public service.

Whereas the models of management and public administration have changed over time, the bailed-municipal management is an alternative tool, called the Theory of New Public Management, in the variant of decentralization of the concession contract. This agreement aims to streamline internal management services, arising therefrom efficiencies and improve the provision of a public service. The present work deals with the case study of municipal services of Alcobaça and the concession contract for water supply in high. The main goal is to verify that the decentralization of service to an external agent is more efficient than municipal management in public service delivery.

It seeks to understand the underlying reasons for granting the contract, analyzing their impact on municipal services Alcobaça, framing this analysis on the global challenges that the new management fundamentals will put public management

**KEY- WORDS:** models of public administration, local authorities, local authority services, the concession contract.

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>IV</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>V</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>VI</b>
<b>ÍNDICES DE FIGURAS</b> .....	<b>IX</b>
<b>ÍNDICE DE TABELAS</b> .....	<b>X</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	<b>XI</b>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>XII</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITULO I - A ADMINISTRAÇÃO LOCAL E O SETOR DAS ÁGUAS EM PORTUGAL</b> .....	<b>6</b>
1.1 - A Administração Local.....	6
1.1.1 - Evolução das Finanças Públicas Locais .....	11
1.2 - Serviços Municipalizados .....	15
1.3 - Caracterização do Setor das Aguas e Resíduos em Portugal.....	16
1.3.1 - Enquadramento.....	16
1.3.2 - O Grupo Aguas de Portugal.....	18
1.3.3 - Entidade reguladora do Setor das Águas e Resíduos.....	20
<b>CAPITULO II - OS MODELO DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>22</b>
2.1 - Modelo Tradicional da Administração Pública.....	22
2.2 - A Teoria da Nova Gestão Pública.....	26
2.2.1 - Diferentes Variantes do Modelo da Nova Gestão Pública.....	31
2.2.2 - As correntes da Nova Gestão Pública .....	34
2.3 - Teoria da Agência .....	36
2.3.1 - Teoria do Principal Agente.....	39
2.3.2 - A Abordagem Contratualista.....	40
2.3.2.1 - O Contracting out .....	42
2.3.2.2 - A Concessão do Serviço Público.....	42
<b>CAPITULO III - O CONTRATO DE CONCESSÃO</b> .....	<b>47</b>
3.1 - Caracterização do Município de Alcobaça .....	47

3.1.1 - Câmara Municipal de Alcobaça.....	48
3.1.2 - Serviços Municipalizados de Alcobaça.....	52
3.2 - Caracterização das Águas do Oeste, S.A.....	57
3.3 - A Concessão de Água em Alta.....	60
<b>CAPITULO IV - METODOLOGIA.....</b>	<b>65</b>
4.1 - Enquadramento, Objetivo e Estrutura da Investigação.....	65
4.2 - Dados Primários e Secundários .....	68
4.3 - Método de Recolha de Dados.....	69
<b>CAPITULO V - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>75</b>
5.1 - Enquadramento.....	75
5.2 - Tratamento de Dados .....	75
<b>CAPITULO VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>89</b>
6.1 - Conclusões .....	89
6.2 - Limitações do Estudo .....	90
6.3 - Contributo do Trabalho .....	91
6.4 - Recomendações e desenvolvimentos futuros .....	91
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>92</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>96</b>



**ÍNDICES DE FIGURAS**

Figura 1 - Administração Local.....	7
Figura 2 - Órgãos das autarquias locais.....	9
Figura 3 - Formas de Prestação de Serviço .....	11
Figura 4 - Modelos de gestão utilizados em sistemas de titularidade estatal .....	17
Figura 5 - Modelo de gestão de titularidade Municipal e Intermunicipal .....	17
Figura 6 - Abastecimento de água e saneamento de águas residuais .....	19
Figura 7 - Tratamento e valorização de resíduos urbanos .....	20
Figura 8 - Componentes da Nova Gestão Pública.....	29
Figura 9 - Modelo da Nova Gestão Pública .....	34
Figura 10 - Comparação entre as agências tradicionais e agências competitivas .....	38
Figura 11 - Mapa do Município de Alcobaça.....	47
Figura 12 - Municípios que compõe a Oestecim.....	49
Figura 13 - Organograma dos Serviços Municipalizados de Alcobaça.....	53
Figura 14 - Reservatórios e pontos de captação de água.....	54
Figura 15 - Organograma das Águas do Oeste, S.A.....	58
Figura 16 - Rede de distribuição das condutas por Município.....	59
Figura 17 - Etapas do procedimento.....	65

**INDICE DE TABELAS**

Tabela 1 - Evolução dos critérios de distribuição das transferências do OE.....	12
Tabela 2 – Município de Alcobaça por Freguesia.....	48
Tabela 3 - Balanços 2010 a 2012 da CMA.....	50
Tabela 4 - Evolução do endividamento líquido.....	51
Tabela 5 - Montante do endividamento dos SMA que consolida com a CMA.....	52
Tabela 6 - Consumidores e consumos .....	54
Tabela 7 - Balanços 2010 a 2012.....	55
Tabela 8 - Evolução dos Proveitos .....	56
Tabela 9 - Evolução dos custos .....	56
Tabela 10 - Evolução dos Resultados.....	57
Tabela 11 - Plano para fornecimento de água .....	61
Tabela 12 – Estrutura das entrevistas – parte I.....	71
Tabela 13- Estrutura da entrevista - Parte II.....	71
Tabela 14 - Estrutura da Entrevista - Parte III.....	72
Tabela 15 - Escalas Nominais .....	73
Tabela 16 - Escalas Ordinais .....	73
Tabela 17 - Questões da parte II da entrevista à CMA.....	77
Tabela 18 - Questões da parte II da entrevista aos SMA.....	78
Tabela 19- Pontos fortes e inconvenientes do contrato de concessão. ....	83
Tabela 20 - Estrutura de custos alterada.....	86
Tabela 21 - Estrutura de custos incluindo os valores não faturados.....	87
Tabela 22 - Balanço incluindo valores não faturados.....	87
Tabela 23 - Endividamento líquido modificado.....	88

**ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Montantes não reconhecidos ..... 64

**ABREVIATURAS**

CA - Conselho de Administração

CMA – Câmara Municipal de Alcobaça

CRP – Constituição da República Portuguesa

EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA

ERSAR – Entidade Reguladora Setor Águas e Resíduos

FCM - Fundo de Coesão Municipal

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FGM - Fundo Geral Municipal

FSM – Fundo Social Municipal

IRAR – Instituto Regulador Águas e Resíduos

IRC - Imposto sobre os Rendimentos Coletivos

IRS - Imposto sobre os Rendimentos Singulares

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

LFL – Lei das Finanças Locais

NPM – New Public Management

NGP – Nova Gestão Pública

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade Autarquias Locais

SMAS – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento

SM – Serviços Municipalizados

SPA – Setor Público Administrativo

## INTRODUÇÃO

A conjuntura económica e financeira que Portugal atravessa, impõe um novo pensamento do papel do Estado, mais concretamente o papel da Administração Local. Esta, através das atribuições e competências que lhe foram atribuídas legalmente, vai desempenhando-as da melhor forma, tendo em conta as limitações que são os recursos escassos que possui, sejam eles (financeiros, materiais ou até mesmo humanos).

Atendendo a limitações de várias ordens, o próprio modelo de gestão a seguir tem que ser repensado, procurando este que os recursos passem a ser geridos de uma forma mais racional, obtendo daí ganhos na gestão através da eficiência e otimização de recursos.

Ao longo dos anos foram vários os modelos de intervenção do Estado. O primeiro modelo que iniciou o século XX corresponde ao modelo de desenvolvimento do Estado Liberal, que reduziu ao mínimo a intervenção do Estado (...), (Araújo, 2007). Este modelo que antecedeu o *Welfare State* (Estado Providência), define o Estado como sendo uma entidade que tem uma intervenção socioeconómica muito reduzida obedecendo ao primado da iniciativa privada (Rodrigues, 2005). Este modelo era caracterizado pela sua pouca intervenção na sociedade e na economia, dando primazia aos privados.

O *Welfare State*, por volta dos anos 30, fez com que o Estado passasse a ser mais ativo na sociedade nomeadamente em programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social, levando a cabo uma política que visa a redistribuição dos rendimentos, a igualdade de oportunidades de vida entre todos os cidadãos (Atkinson, 1996:5). As décadas que se seguiram assistiu-se a um maior intervencionismo do Estado, o que fez com que a própria Administração Pública tivesse um crescimento acentuado quer a nível de funcionários, estruturas que o compõe, o que levou a um aumento da despesa. Assim sendo, todas estas alterações estiveram na origem de uma mudança ao nível do modelo e tipo de gestão (Rocha, 2000).

O modelo de gestão pública associado ao *Welfare State*, tem sido acusado de ser ineficiente e demasiado lento a reagir às necessidades dos cidadãos e às mutações do meio onde se insere. Também é acusado de prejudicar o desenvolvimento e o crescimento económico. É tido como um meio que permite a criação de agentes e processos burocráticos que desenvolvem atuação com um único propósito, o aumento do seu bem-estar e do seu poder. Atendendo a estes motivos é necessário adotar “ (...) *um modelo mais flexível, mais leve, com uma racionalidade mais gestionária e menos jurídica com maior resposta em tempo útil*” (Chevalier e Loschak, 1982).

Durante a década 70, ocorreram diversos fatores, que pouco a pouco, se começasse a equacionar o modelo vigente de gestão pública e a necessidade de adaptá-lo a uma nova realidade constituída por novos desafios. Era necessário tornar a Administração menos burocrática e mais capaz de dar respostas aos cidadãos e aos agentes que com ela se relacionavam. “*A reforma do Estado arrasta consigo a modernização da administração e a passagem do paradigma burocrático para o paradigma administrativo – empresarial (...)*” (Conotilho, 2000, citado por Rodrigues, 2005:38).

A partir dos anos 80 iniciam-se um conjunto de reformas alterando o modelo de gestão pública denominado por vários autores de Nova Gestão Pública (NGP), modelo este que tinha como finalidade a introdução de indicadores de desempenho, gestão por objetivos, técnicas de gestão do setor privado e introdução de mecanismos de mercados, cuja finalidade é, em ultima instancia, a de tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz (Araújo, 2007). A cultura da Administração Pública passa a ser virada para os resultados.

Nos últimos anos assistiu-se, em Portugal, a enormes transformações da Gestão Autárquica, assistiu-se a uma forte descentralização de competências da Administração Central para as Autarquias Locais, o que fez com que estas revelassem ao longo do tempo não ter capacidade para as assumir, por falta de meios (financeiros, humanos, materiais). Foi necessário dotar as Autarquias destes meios, o que fez com que as estruturas crescessem e logicamente os custos também. Assim, dado o contexto de

maior limitação de recursos, as Autarquias devem procurar outras formas de gestão para conseguir melhores desempenhos, por forma a promover uma gestão mais racional, eficaz e eficiente dos recursos.

Uma das formas alternativas á prestação de um serviço público foi adesão ao contrato de concessão através de uma entidade externa, este, em princípio trará ganhos de eficiência á gestão municipal. Este tipo de contrato enquadra-se na variante da descentralização na Teoria da Nova Gestão Publica (Silvestre, 2010).

### **Objetivos da Investigação**

Esta investigação tem como objetivo perceber se o contrato de concessão, é mais eficiente do que a gestão municipal na prestação de um serviço público, que é o fornecimento de água em alta.

Procuraremos saber se o contrato de concessão assinado pelos Serviços Municipalizados com as Águas do Oeste, S.A, foi benéfico na gestão municipal, advindo daí ganhos de eficiência de acordo ao que é preconizado pela Teoria da Nova Gestão Pública. Para isso foram elaboradas duas entrevistas distintas, a primeira ao vice presidente da Câmara Municipal de Alcobaça, que atualmente acumula funções não remuneradas como presidente do conselho de administração dos Serviços Municipalizados de Alcobaça, a segunda ao diretor delegado dos Serviços Municipalizados de Alcobaça.

Será importante perceber, quais as motivações que levaram a Câmara Municipal à adesão a este tipo de contrato, por um lado temos as motivações políticas, do outro, as motivações gestionárias. È com estas duas visões distintas que procuraremos obter resultados claros, para que se possamos perceber quais as necessidades reais e efetivas para a adesão.

## **Organização da Dissertação**

Esta dissertação está organizada em seis capítulos. Na introdução procuramos contextualizar o tema da dissertação com a teoria subjacente ao mesmo. Procuraremos também, caracterizar os modelos de gestão pública, mais concretamente o Modelo Tradicional e o Modelo da Nova Gestão Pública, articulando este último com a necessidade de alteração do modelo de gestão autárquico, procurando assim novos agentes na prestação do serviço.

No capítulo I, abordaremos a evolução da administração local em Portugal, mais concretamente os Municípios, a evolução da lei das finanças locais (LFL) como garante de justa repartição das transferências do Estado para os Municípios. Será também caracterizado os Serviços Municipalizados e o seu papel enquanto entidade autónoma da Câmara Municipal. Por fim, será caracterizado o Setor das Águas e Resíduos em Portugal, nomeadamente as entidades envolvidas e as finalidades para que as mesmas foram criadas.

No capítulo II, procuraremos fazer uma revisão de literatura sobre os modelos de gestão e de administração pública. Será explanado o modelo de gestão pública tradicional (modelo profissional), considerado por muitos autores como modelo burocrático, e a sua passagem para o modelo da Nova Gestão Pública. Este último modelo está mais preocupado com as questões de obtenção de resultados, ganhos de eficiência, ganhos de escala, por muito autores definido como um modelo mais aproximado à gestão privada. Será nesta teoria que enquadraremos o nosso estudo caso, ou seja na Teoria da Agência, mais concretamente na variante da descentralização de um serviço público num agente externo, através do contrato de concessão.

No capítulo III procuraremos abordar o nosso estudo caso, começando por fazer uma caracterização do Município de Alcobaça, sendo que incluímos aqui a Câmara Municipal de Alcobaça (CMA) e os Serviços Municipalizados de Alcobaça (SMA). Caracterizaremos também as Águas do Oeste, S.A (agente), sendo que foi este o



escolhido pela CMA para o fornecimento de água em alta. Por fim, irei fazer uma breve abordagem ao contrato de concessão propriamente dito.

No capítulo IV iremos proceder à explicação da metodologia usada nesta investigação, sendo que esta enquadra-se no estudo de caso. Foram usadas metodologias de natureza qualitativa. Nos dados primários foram usados questionários, através de entrevistas, sendo as mesmas de repartidas em duas partes, uma com questões pré- estabelecidas e outra onde foram efetuadas perguntas abertas para permitir aos entrevistados darem respostas longas. A entrevista é repartida em três fases distintas, a primeira com intuito de caracterizar o correspondente, a segunda para perceber as motivações que levaram a adesão a este tipo de contrato e a terceira tendo por finalidade perspetivar o papel dos Serviços Municipalizados no futuro, e perceber o grau de satisfação do contrato de concessão atual. Nos dados secundários, os mesmos basearam-se nos relatórios de gestão dos serviços Municipalizados e dados retirados dos sites oficiais das entidades envolvidas.

No capítulo V iremos proceder ao tratamento dos dados primários e secundários, com vista a obtenção dos resultados finais, podendo validar ou não com o que é preconizado na Teoria da Nova Gestão Pública, nomeadamente se houve ganhos de eficiência. Contudo também é preconizado que a adesão a este tipo de contrato poderá acarretar custos acrescidos se existir o risco moral e seleção adversa.

No capítulo VI iremos proceder às considerações finais, limitações do trabalho desenvolvido, contributo do mesmo e recomendações e desenvolvimentos futuros.

## CAPITULO I - A ADMINISTRAÇÃO LOCAL E O SETOR DAS ÁGUAS EM PORTUGAL

### 1.1 - A Administração Local

Uma das mais importantes transformações contemporâneas nas relações da governação entre o poder central e o poder local tem sido a utilização da lei como instrumento primário de regulação das relações (Loughlin, 1996:2). As políticas locais devem ser entendidas como um processo de transformação das sociedades, da reorganização dos governos locais e de reordenação do território.

Contudo, é importante enquadrar o poder local no contexto da evolução dos normativos jurídicos e administrativos que foram configurando ao longo do tempo, atendendo a que, um e outro, constituíram sempre, a expressão de processos de transformações económicas, sociais, culturais e políticas que ocorreram em Portugal (Monteiro et al, 1996:11). Desta forma, pretende-se fazer uma articulação entre a evolução do direito administrativo aplicável aos municípios, permitindo assim, a compreensão do processo da divisão administrativa do espaço geográfico de Portugal, do contexto global em que se afirmou ou não a autonomia dos municípios e do quadro da evolução das suas atribuições e competências próprias (Monteiro *et al*, 1996:11).

A Administração Local representa uma subdivisão da administração pública. Com efeito, a administração local abrange todos os órgãos administrativos cujo poder se refere aos interesses próprios da população de determinada parte do território nacional (municípios). Por outras palavras, “*a administração local aparece como o elo de ligação do sector público com os cidadãos*” (Maldonado, 2003).

Existem ainda outras formas de organização autárquica, sendo elas as comunidades intermunicipais de fins gerais, as associações de municípios de fins específicos, as associações de freguesias, as grandes áreas metropolitanas, as comunidades urbanas, os serviços municipalizados e as empresas municipais e intermunicipais, tal como ilustrado na figura 1, sendo que a estas não é atribuído nenhum papel específico na Constituição

da Republica Portuguesa (CRP). Este tipo de organização autárquica, resulta por um lado da necessidade de emergir outro modelo alternativo à prestação do serviço público, como é o caso dos serviços municipalizados e das empresas municipais, por outro, da necessidade da própria agregação de municípios, onde o principal motivo reside na necessidade de ganhos de escala para assim haver ganhos de eficiência e redução de custos.

**Figura 1 - Administração Local**



Fonte: (Cruz, 2008)

A Constituição da República Portuguesa (CRP), compreende a existência de autarquias locais, e são definidas como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas<sup>1</sup>.

As autarquias locais, são compostas pelos Municípios e pelas Juntas de Freguesia que juntamente constituem a administração autónoma. Através das suas competências, e

<sup>1</sup> Artigo nº 235 da Constituição da Republica Portuguesa

## A administração local e o setor das águas e resíduos

atribuições delegadas pela administração direta, tentam satisfazer as necessidades sentidas pelos seus munícipes, ou, outro tipo de agente que resida no seu espaço geográfico. A tutela reservada à administração direta é a de mera tutela de legalidade, isto é, não há lugar à revogação ou impugnação de atos praticados pelas autarquias locais, por não se concordarem com eles, a base da ação tem de ser o incumprimento ou a violação de uma disposição legal<sup>2</sup>.

Ao serem definidas como pessoas coletivas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução dos interesses comuns, mediante órgão próprios, representativos dos respetivos habitantes, significa que, segundo Amaral (1994: 419), a definição de autarquia local recaí em quatro elementos:

- ✓ Território
- ✓ População
- ✓ Interesses comuns
- ✓ Órgãos representativos

O território nacional encontra-se dividido em circunscrições administrativas, que identificam cada uma das autarquias locais, em Portugal existem 308 municípios, dos quais 278 municípios no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira.

No continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas<sup>3</sup>, embora estas últimas ainda não tenham sido instituídas em concreto<sup>4</sup>, definindo ao mesmo tempo a população cujos interesses devem ser defendidos bem como a área de delimitação de competências dessa mesma autarquia. A população tem

---

<sup>2</sup> O quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios constam da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro e ainda da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro.

<sup>3</sup> Artigo n.º 236.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>4</sup> Artigos n.º 255.º e 256.º da Constituição da República Portuguesa.

## A administração local e o setor das águas e resíduos

relevante importância por ser este o elemento que vai determinar quais os interesses comuns a serem seguidos, e concede aos residentes a capacidade de voto para elegerem os titulares dos órgãos locais, que neste caso são os seus órgãos representativos.

**Figura 2 - Órgãos das autarquias locais**

<b>Freguesia</b>	<b>Município</b>	<b>Região Administrativa</b>
Assembleia de Freguesia	Assembleia Municipal	Assembleia Regional
Junta de Freguesia	Câmara Municipal	Junta Regional

Fonte: Elaboração própria – Artigos 244º, 250º e 259 da CRP

Uma das maiores inovações da Constituição de 1976 é sem dúvida o termo descentralizador. Enquadra-se aqui o princípio da subsidiariedade que prevê a execução de uma determinada política deve ser realizada pela autoridade política mais adequada aos objetivos de eficácia na utilização dos meios públicos e do interesse geral (Ribeiro, 2007: 68).

A Constituição da República Portuguesa de 1976, traz uma série de inovações no que diz respeito aos princípios fundamentais da administração local. Procede à introdução da autonomia do poder local, separando-o do poder central, democratiza as eleições locais tornando-as eleições livres e universais, atribui autonomia financeira, administrativa e poder regulamentar próprio às autarquias locais.

Segundo Rocha (1997) “*A revolução de Abril de 1974 apontou deliberadamente para a descentralização, com reforço do poder local e eleição dos seus titulares*”.

Em 1977<sup>5</sup> é publicada a lei que define as atribuições e competências das autarquias locais e que visa dotar os governos locais de recursos financeiros de maneira a viabilizar

---

<sup>5</sup> Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro - Atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos

## A administração local e o setor das águas e resíduos

os termos previsto nas atribuições e competências. As mesmas foram revistas em 1984<sup>6</sup> reforçando o modelo presidencialista.

A Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa, reconheceu que *"as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático"*. Nomeadamente no seu Artigo 1.º, diz que o *"princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna, e tanto quanto possível, pela Constituição"*. A Carta Europeia de Autonomia Local foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 de 23.10<sup>7</sup>.

Os Municípios são responsáveis por diversas competências e pela produção de diversos serviços. A estes estão afetas diversas áreas como a educação, ação social, ordenamento do território, proteção civil, recolha e tratamento de resíduos sólidos, abastecimento e tratamento de água, à promoção e desenvolvimento do seu espaço territorial, atraindo novos agentes e populações, entre outros.

Contudo, este aumento de competências descentralizadas pela Administração Central, fez com que os Municípios tivessem que procurar outras formas de captação de novas receitas, e outras formas da prestação do serviço.

As diversas formas de prestação de serviço na administração local encontram-se descritas na figura 3. Existe a situação onde os serviços são prestados pela própria administração através dos seus “serviços municipais”, o Município pode criar uma empresa municipal, estando esta legislada por diploma próprio<sup>8</sup> e pode criar os serviços municipalizados ou concessionar um serviço.

---

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março - A consagração constitucional do princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização da Administração Pública no quadro global da organização democrática do Estado.

<sup>7</sup> Ver portal da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) em [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt)

<sup>8</sup> Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto. Estabelece “o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

**Figura 3 - Formas de Prestação de Serviço**

<b>Formas de Prestação de serviços na Administração Local</b>	
Serviços Municipais	Serviços Municipalizados
Empresa Municipais	Empresa Concessionárias

Fonte: (Cruz, 2008)

Uma das alternativas como já referimos, foi a descentralização do serviço nos Serviços Municipalizados e nas empresas concessionárias, esta ultima fará parte do nosso estudo.

### **1.1.1 - Evolução das Finanças Públicas Locais**

A expressão do poder local é uma das conquistas da democracia e que desde a sua instauração tem-se vindo a reforçar. O reforço das competências e atribuições do poder local tem vindo a ganhar espessura sobretudo a partir do momento em que foi aprovada a lei das finanças locais (LFL) (Ferreira, 1994: 197).

Ao longo da evolução das finanças locais foram vários os critérios de redistribuição das transferências do Orçamento Estado (OE) para os Municípios. Na tabela 1, podemos observar a evolução dos critérios que cada LFL ao longo dos anos. Estas sucessivas alterações aos critérios redistributivos, visavam a justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as Autarquias Locais, sendo que os critérios definidos na Lei tinham por finalidade a correção de desigualdades entre autarquias.

**Tabela 1 - Evolução dos critérios de distribuição das transferências do OE**

Critérios	Lei 1/79	Lei 98/84	Lei 1/87 (FEF)	Lei OE/92 (FEF)	Lei 42/98 (FGM FCM)	Lei 2/07 (FSM)
Habitantes	35%	45%	45%	40%	35%	65%
Habitantes < 15				5%	5%	
Área	15%	10%	10%	15%	30%	25%+5% ou 20%+10%
Capitação Impostos		15%	10%	5% (ICF)	(ICF)	(ICF)
Nº Freguesias	15%	5%	5%	5%	5%	
Repartição Igual pelos Municípios		5%	10%	15%	5%	5%
Rede Viária	Incluído no (IC)	Incluído no (IC)	10%	10%		
Nº de Alojamentos			5%			
Índice de Carências (IC)	35%	20%	5%		(IDO)	(IDO)
Acessibilidade				5%		
IRS coleta local					10%	(0%;5%)
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Carvalho, Manuel (2010), adaptado de Bravo, *et al*, (2000).

A Lei das Finanças Locais, publicada em 1979<sup>9</sup> vai no sentido de reforçar a autonomia, moralidade, a equidade e a racionalidade às finanças locais (Oliveira, 1996).

Autonomia, porque passam a saber qual a receita global para cobertura dos seus planos de atividade podendo ajustar as suas receitas aos objetivos que se lhes afigurarem mais adequados. Passam a ser apenas de legalidade os controlos exercidos sobre a gestão financeira e patrimonial;

Moralidade, porque são abolidos os subsídios e participações por parte da Administração Central e a distribuição das transferências passa a ser feito segundo critérios definidos por lei;

Equidade, porque o sistema estabelecido conjuga a ponderação das necessidades especiais de grandes centros e premeia os municípios que se revelem mais dinâmicos no

<sup>9</sup> Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro – Lei das Finanças Locais



seu desenvolvimento com a ponderação das carências e do atraso como fator de reforço de verbas a atribuir pelo Fundo de Equilíbrio Financeiro;

Racionalidade, porque se simplifica o sistema fiscal.

Em 1987<sup>10</sup> por força da alteração ao método das finanças locais atualizou o conjunto de atribuições e competências locais. Na década de 90 sucederam-se diversos diplomas<sup>11</sup> com vista ao alargamento das atribuições do poder local.

Em 1998<sup>12</sup> é publicada nova versão da LFL que veio estabelecer o regime financeiro dos Municípios e das Freguesias, sendo que esta contemplou duas variáveis importantes para o cálculo, deu mais percentagem à área do município e permitiu que pudesse ser incluída uma parcela do imposto sobre o rendimento de singulares (IRS).

Lei das Finanças Locais de 2007<sup>13</sup>, alterou a forma de cálculo das transferências da Administração Central. A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, prossequindo os objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, consubstancia-se nas seguintes formas de participação<sup>14</sup>:

Uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e coletivas (IRS e IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA).

---

<sup>10</sup> Lei n.º 1/87 de 6 de Janeiro – Lei das Finanças Locais

<sup>11</sup> Lei 18/91 de 12 de junho, alteração do regime de atribuições das autarquias locais e das competências dos respetivos órgãos; Decreto-Lei 319/95 de 28 de Novembro, transferência para os municípios de diversas competências em matéria de transportes de aluguer em veículos ligeiros de passageiros; Lei 23/97 de 2 de julho, estabelece o regime quadro do reforço das atribuições e competências das freguesias e possibilita a sua livre associação e a Lei 159/99 de 14 de setembro, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

<sup>12</sup> Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto – Aprova Lei das Finanças Locais

<sup>13</sup> Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro - Aprova a Lei das Finanças Locais.

<sup>14</sup> Ver o portal da Direção Geral das Autarquias Locais em [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt)

## A administração local e o setor das águas e resíduos

Uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;

Uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20.º da LFL, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.

Nas finanças locais podemos dizer que houve uma tentativa de favorecer a autonomia e a liberdade dos governos locais, sendo que as fontes de financiamento locais passaram a sustentar-se em Impostos diretos (tributação do património, derrama – calculada através do IRC das empresas, imposto único de circulação e imposto de transações), Impostos indiretos, nas taxas e tarifas pagas pelos serviços prestados, rendimentos de propriedade, transferências da Administração Central e empréstimos bancários, sendo que os mesmos estão limitados por imperativos legais face ao endividamento das Autarquias Locais.

O método da repartição das transferências para os municípios nunca foi consensual, prova disso são as diversas alterações ocorridas até à presente Lei. Relativamente à última versão tem havido consensos pelos métodos de repartição, o mesmo garantiu capacidade de planeamento às Autarquias Locais e reduziu as assimetrias locais, sendo que na versão atual da Lei, o número de habitantes tem um peso mais significativo face às anteriores versões. Atualmente a Administração Local pode definir estratégias, traçar objetivos, tomar decisões acerca da necessidade e oportunidade de estabelecer parcerias. Ao conceder autonomia na gestão financeira, a Administração Central identifica e responsabiliza a Administração Local pelas políticas públicas implementadas.

Contudo, as Câmaras Municipais puderam delegar nos Serviços Municipalizados, diversas competências, o que fez com que a gestão autárquica não fosse tão sobrecarregada.

## **1.2 - Serviços Municipalizados**

As Câmaras Municipais, no intuito de cumprir com as suas obrigações, organizam-se tradicionalmente, na maioria dos casos em serviços municipais, subdivididos em departamentos e divisões (Oliveira, 2001:128). Estes executam, implementam e zelam pelo cumprimento das decisões tomadas pelo executivo.

Os serviços municipalizados surgem como prolongamento dos serviços municipais, para desenvolver uma atividade de produção sob uma forte orientação industrial (Pereira e Almeida, 1985:214). São constituídos na maioria nas áreas da:

- Captação, tratamento e distribuição de água potável
- Tratamento de resíduos sólidos e de esgotos
- Transportes coletivos

Os serviços municipalizados (SM) caracterizam-se pela falta de personalidade jurídica, sendo que possuem autonomia administrativa e financeira. Isto é, as suas decisões não constituem atos administrativos definitivos, no entanto, elaboraram o seu plano de atividades, orçamento e quadro de pessoal, sendo geridos por um conselho de administração próprio nomeado pelo executivo municipal. Este órgão detém a competência disciplinar sobre o seu quadro de pessoal não tendo a câmara municipal poderes disciplinares ou de direção sobre os membros do conselho de administração. Como os SM não têm personalidade jurídica, cabe à câmara municipal responder por atos jurídicos praticados por estes.

Contudo, ao longo dos tempos os próprios orçamentos dos SM, viriam a verificar-se insuficientes para os diversos investimentos que eram necessários. A alternativa passou por recorrer a outras formas de prestação de serviço para que os avultados investimentos não fossem só suportados pelos orçamentos municipais, sendo necessário trazer outro tipo de parceiros, não honorando assim os seus orçamentos para fazer face a avultados

investimentos. É preciso ter em atenção que orçamentos municipais por força atual Lei das Finanças Locais estão limitados a determinado nível de endividamento, e que por força da Lei<sup>15</sup>, o endividamento líquido dos SM consolida com o municipal.

Os SM prestam serviços que no abastecimento de água, a drenagem e o tratamento de águas residuais urbanas. Estes serviços são considerados de interesse geral para a população e como tal devem obedecer a princípios tais como a universalidade de acesso, a continuidade, a qualidade de serviço, a eficiência e a equidade de preços.

A complexidade das soluções necessárias ao desenvolvimento desta atividade exige investimentos extremamente elevados, com elevados períodos de recuperação do capital. Isto explica o facto de ser um setor com características de monopólio natural, onde se registam custos de produção significativamente inferiores com um único operador para cada serviço e em cada região.

### **1.3 - Caracterização do Setor das Águas e Resíduos em Portugal**

#### **1.3.1 - Enquadramento**

O abastecimento público de água e de saneamento residuais constituem serviços públicos de carácter estrutural, essenciais ao bem-estar geral. Estes serviços devem pautar-se por princípios de universalidade no acesso, de continuidade e qualidade de serviço, e de eficiência e equidade dos preços.

O setor de serviços de águas compreende as atividades de abastecimento de água às populações. Compreende também a drenagem e o tratamento das águas residuais urbanas. O setor de serviços de resíduos compreende as atividades de recolha, tratamento e destino final dos resíduos urbanos. Estes serviços são considerados de

---

<sup>15</sup> Lei 2/2007, de 15 de janeiro – Lei das Finanças Locais

## A administração local e o setor das águas e resíduos

interesse geral, essenciais ao bem-estar dos cidadãos, à saúde pública, às atividades económicas e à proteção do ambiente.

Existem diversos modelos de gestão utilizados para a prestação destes serviços. Se o sistema for estatal, como podemos ver na figura seguinte, o tipo de gestão mais utilizado é o da delegação através da empresa pública, ou através de concessão a entidade multimunicipal, como é o caso das Águas de Portugal.

**Figura 4 - Modelos de gestão utilizados em sistemas de titularidade estatal**

<b>Modelo</b>	<b>Entidade gestora</b>
Gestão direta	Estado (não existe atualmente qualquer caso)
Delegação	Empresa pública (existe apenas o caso da EPAL)
Concessão	Entidade concessionária multimunicipal

Fonte: ERSAR – [www.ersar.pt](http://www.ersar.pt)

Se a titularidade da gestão for municipal, existem mais formas de gestão, mas para o nosso estudo importa destacar dois tipos, a gestão direta através dos Serviços Municipalizados e a Concessão, conforme ilustrado na figura seguinte.

**Figura 5 - Modelo de gestão de titularidade Municipal e Intermunicipal**

<b>Modelo</b>	<b>Entidade gestora</b>
Gestão direta	Serviços municipais
	Serviços municipalizados
	Associação de municípios
Delegação	Empresa municipal, intermunicipal ou metropolitana constituída nos termos da lei comercial
	Entidades empresariais locais (municipais, intermunicipais ou metropolitanas)
	Junta de freguesia e associação de utilizadores
Concessão	Entidade concessionária municipal

Fonte: ERSAR – [www.ersar.pt](http://www.ersar.pt)

Os serviços de águas e resíduos têm sido classificados segundo as designações de “alta” e “baixa”, consoante as atividades realizadas. Esta classificação, que esteve na génese da criação dos sistemas multimunicipais, maioritariamente responsáveis pela alta, e dos sistemas municipais, maioritariamente responsáveis pela baixa. Entende-se por “alta”, o fornecimento de água nas condutas e em “baixa”, o fornecimento da mesma aos consumidores.

Uma das alternativas aqui apresentadas foi a prestação de serviços através da concessão que segundo (Silvestre, 2010:182) “(...)a concessão é uma ferramenta da privatização”. A análise a este tipo de contrato fará parte do nosso estudo caso.

### **1.3.2 - O Grupo Aguas de Portugal**

A Águas de Portugal (AdP) foi constituída em 1993, ao abrigo do direito comercial privado com acionistas públicos, tendo como prioridade o desenvolvimento dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, no sentido de ultrapassar a fragmentação que caracterizava aqueles setores.

O grupo AdP integra o setor empresarial do Estado, assumindo um papel de grande contribuidor para os objetivos operacionais dos planos estratégicos sectoriais do País, os quais nos domínios de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais são servir cerca de 95% da população com sistemas públicos de abastecimento de água e cerca de 90 % da população com sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas e no domínio do tratamento e valorização de resíduos se materializam na implementação de um novo modelo de gestão sustentada de resíduos que visa a redução da deposição de resíduos em aterro e o aumento das recolhas seletivas de materiais de embalagem e de resíduos urbanos biodegradáveis <sup>16</sup>

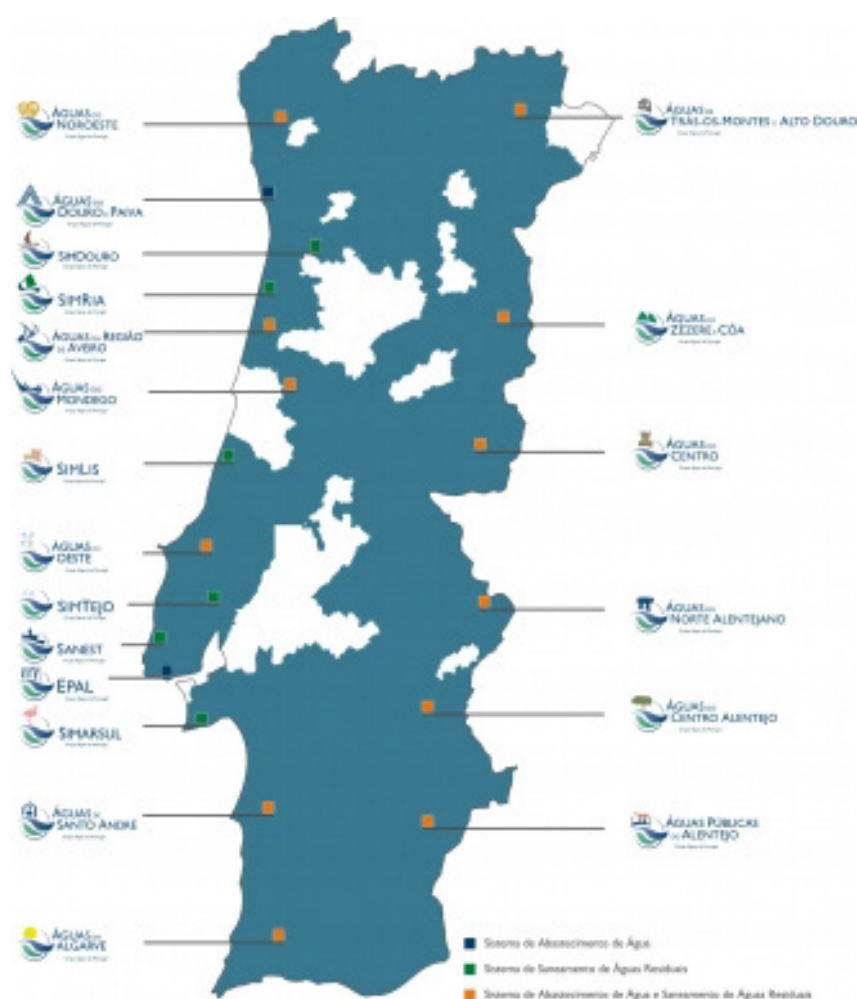
---

<sup>16</sup> Águas de Portugal em [www.adp.pt](http://www.adp.pt)

## A administração local e o setor das águas e resíduos

Na área do abastecimento de água, o grupo AdP atua em todas as fases do ciclo urbano da água, integrando a captação, o tratamento e a distribuição de água para consumo público. Na figura 6, importa destacar a entidade Águas do Oeste, que fará parte do nosso estudo e no capítulo III, onde faremos uma breve caracterização desta entidade.

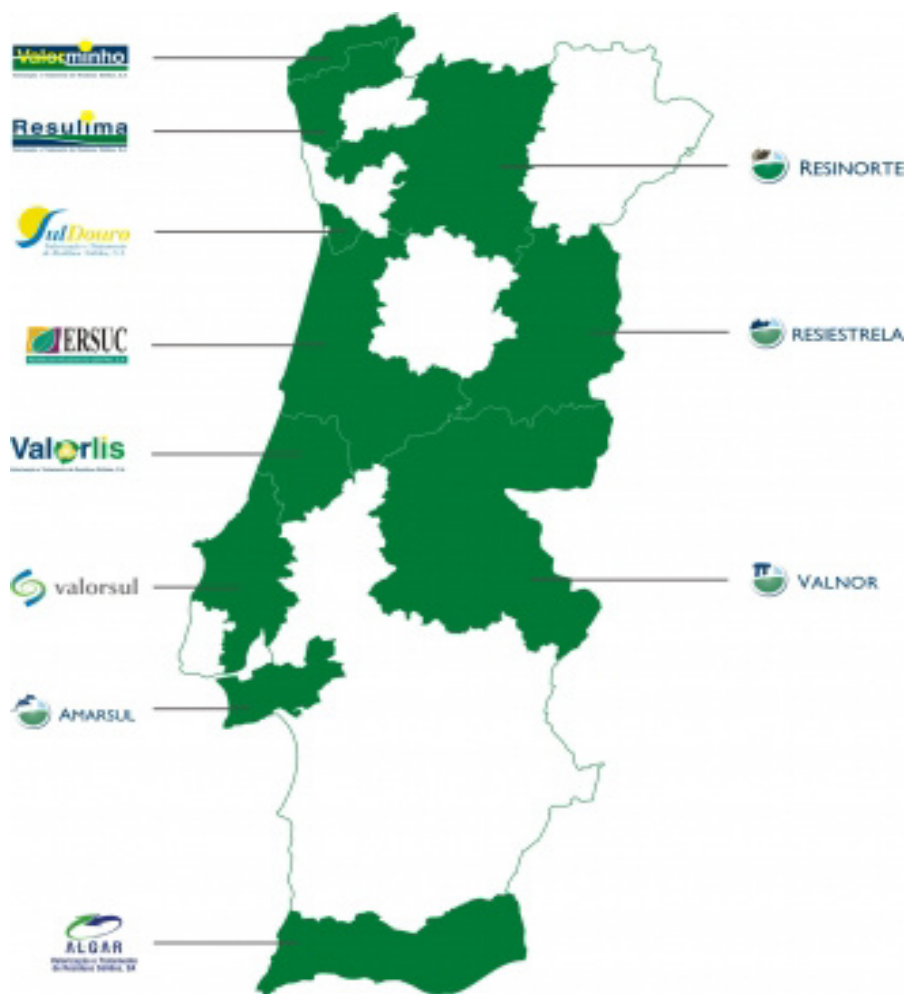
**Figura 6 - Abastecimento de água e saneamento de águas residuais**



Fonte: Águas de Portugal – [www.adp.pt](http://www.adp.pt)

Na área dos resíduos as operações integram a recolha indiferenciada e seletiva, a triagem, o tratamento e a valorização de resíduos sólidos. Na figura 7, importa destacar a empresa Valorsul, sendo esta a entidade que tem contratualizado com o Município de Alcobça o tratamento dos resíduos.

**Figura 7 - Tratamento e valorização de resíduos urbanos**



Fonte: Águas de Portugal – [www.adp.pt](http://www.adp.pt)

### **1.3.3 - Entidade reguladora do Setor das Águas e Resíduos**

Em 1997 foi criado o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) pelo Decreto-Lei n.º 230/97, de 30 de agosto, que assumiu a responsabilidade de entidade reguladora desses serviços em Portugal. O seu estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 151/2002, de 23 de maio. Em 2009 o Governo aprovou um diploma que transformou o IRAR em Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR). Para além da nova designação, através da qual se pretendeu clarificar que a sua intervenção é



## A administração local e o setor das águas e resíduos

especificamente sobre os serviços de águas e resíduos. O novo regime jurídico introduziu um reforço da regulação do setor, traduzido no alargamento do âmbito de intervenção da ERSAR a todas as entidades gestoras destes serviços, e em maiores competências.

A ERSAR é atualmente a autoridade reguladora dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos e a autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano, tendo por objetivo assegurar uma correta proteção dos utilizadores dos serviços de águas e resíduos, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, por um lado, no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e, por outro, no que respeita à supervisão e ao controlo dos preços praticados, que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio natural ou legal. Tem ainda por incumbência assegurar as condições de igualdade e transparência no acesso e no exercício da atividade de serviços de águas e resíduos e nas respetivas relações contratuais, bem como consolidar um efetivo direito público à informação geral sobre o setor.<sup>17</sup>

As orientações estratégicas para o setor estão materializadas no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR II) para o período 2007-2013 e no Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU II) para o período de 2007 a 2016, visando atingir elevados níveis de atendimento da população.

---

<sup>17</sup> Ver em [www.ersar.pt](http://www.ersar.pt)

## **CAPITULO II - OS MODELO DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 - Modelo Tradicional da Administração Pública**

O modelo profissional aparece na sequência da alteração do papel do estado, nomeadamente no aparecimento do *Welfare State* (Estado Providência), e, este pode ser considerado como um Estado que proporciona programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social e que leva a cabo uma política que visa a redistribuição dos rendimentos, a igualdade de oportunidades de vida, entre todos os cidadãos (Atkinson, 1996:5). O Estado define políticas que visam proteger os cidadãos do desemprego e dar-lhes a devida proteção social.

A crise de 1929-32 subverteu as bases do capitalismo liberal, nenhum dos seus métodos tradicionais do relançamento da economia surtiu efeito. Os governos viram-se forçados a intervir na vida económica e social (Arndt, 1998).

Desde este período que diversos governos na Europa e nos EUA, adotaram uma estratégia mais intervencionista, com vista a minimizar os efeitos da crise. Numa primeira fase caracterizada, pela forte restrição ao crédito, apertados controlos orçamentais e pela imposição de proteções aduaneiras. Os Estados tentavam ultrapassar esta crise apostando sobretudo na recuperação do seu mercado interno em prejuízo da globalização das transações internacionais (Rodrigues, 2005).

Numa segunda fase, os governos assumiram políticas de relançamento económico, que passavam por grandes investimentos públicos para fomentar a recuperação económica e aumentar do número de funcionários públicos de forma a absorver uma enorme massa de desempregados (Leon, 1978).

As consequências da segunda guerra mundial (1939-1945) cimentaram ainda mais, a intervenção direta do Estado. Se antes da guerra a intervenção do Estado era o de preparar para a guerra, depois era o da recuperação e desenvolvimento da reconstrução.

O sistema de Welfare State assumiu a sua plenitude e triunfou sobre os demais modelos (Arndt, 1998:333).

Foram efetuadas nacionalizações em diversos países sobretudo em França e no Reino Unido. Estas nacionalizações eram entendidas por alguns autores (Hood, 1994), como uma maneira dos países afirmarem e consolidarem a sua independência política, por via do controlo da economia nacional. Noutros países, a intervenção do Estado na vida socioeconómica deveu-se a questões de orientação política e ideológica. A opção foi no sentido de criar um Estado centralizador total produtor de bens e serviços em nome do bem da coletividade.

As décadas de 50 e 60, foram prósperas ao nível do desenvolvimento económico, (Arndt, 1998). Durante este período, e conseqüentemente ao maior intervencionismo do Estado na realidade económica e social, assistiu-se ao alargamento/crescimento da Administração Pública, através do crescimento do número de funcionários e aumento das despesas públicas, o que influenciou a mudança no modelo e no tipo de gestão. Os cidadãos pediam mais políticas públicas e o Estado dispunha de recursos para as produzir (Rocha, 2001). Este crescimento deveu-se, sobretudo ao assumir de novas funções no sector administrativo do Estado (SPA). Isto é, à criação de novos serviços e/ou organismos públicos para realizar as atividades que resultam de orientações de subordinação aos interesses coletivos de uma sociedade. O Estado desempenhava o papel de promotor e produtor da maioria dos bens e serviços públicos.

A Administração Pública, dotou-se de funcionários especializados e com uma nova cultura. Estes novos funcionários qualificados, através do seu conhecimento especializado, tinham o poder de levantar dúvidas acerca das decisões dos políticos, visto que estes eram detentores de mais conhecimento e informação, encontrando-se numa posição vantajosa perante o poder político ganhando peso e importância negocial na implementação de políticas públicas (Rocha, 2001).

Durante este período na Administração Pública vigorou o Modelo Profissional com origem na burocracia de Weber. Este modelo caracterizava-se pela existência de uma hierarquia rígida, onde predomina funções e processos de trabalho que se ligam à especialização. *Neste modelo (...) a Administração Profissional é (...) uma consequência do Welfare State* (Araújo 2004:81).

Este modelo assenta numa estrutura hierarquizada, onde os processos eram rígidos, visto que estes seguiam planos rígidos. Normalmente verifica-se uma elevada regulamentação do trabalho a realizar de forma a evitar o caos e uniformizar o desempenho. Existe uma autoridade formal assente num conjunto de regras impessoais que coordena os esforços (Araújo, 2000).

A estrutura criada, deverá responder às solicitações do meio ambiente externo. No caso de falha a responsabilidade recai no fator humano, porque de algum modo, teve um comportamento desviante daquilo que estava previsto, não seguiu o que estava planeado (Rodrigues, 2005). O controlo é exercido por entidades internas à Administração Pública, que fazem a sua avaliação através da verificação da conformidade do desempenho com o previsto e formalizado. Dai o culto e preocupação pelo cumprimento das normas e a necessidade em segui-las em detrimento até da eficiência.

A partir dos anos 70 diversos fatores levaram, a que se equacionasse o modelo vigente de gestão pública e a necessidade de adaptá-lo a uma nova realidade. *“A reforma do Estado impõe a modernização da administração e a passagem do modelo burocrático para um de cariz mais administrativo / empresarial, (...)* (Canotilho, 2000, citado por Rodrigues, 2005). A reforma é organizacional, introduzindo uma nova atitude, uma nova cultura de valores, um novo espírito mais empresarial, mas ao mesmo tempo a reforma é modificadora do papel do Estado, menos intervencionista e mais regulamentador (Bilhim, 2000).

A partir desta década, este modelo do Estado Providência começa a ter efeitos negativos na economia devido a questões relacionadas com a regulamentação, imposições fiscais e

as demais estruturas estatais que foram criadas, que até aqui satisfaziam as necessidades, mas que a partir de agora tornavam a administração pública mais pesada e burocrática. As adversidades do ambiente externo levantaram dúvidas acerca da validade do modelo de gestão pública seguido. Começam-se a equacionar as oportunidades das opções intervencionistas do Estado e a forma como foram geridas (Rocha, 2001). Pretendeu-se mudar para um modelo mais flexível, mais leve, com uma racionalidade mais gestionária e menos jurídica (Chevalier e Loschak, 1982).

Alguns pensadores neoliberais, onde se destaca Milton Friedman (Escola de Chicago) começam a ganhar relevância e protagonismo. A orientação desta ideologia centra-se sobretudo no recurso à competição e à liberalização de mercado, opondo-se ao desmesurado crescimento e alargamento de funções do Estado (Arndt, 1998). Deste modo, o Estado não intervém na economia sendo que esta se auto regula pela oferta e procura de bens e serviços (Silvestre, 2010).

Mudou-se de uma sociedade de produção em massa, de organizações estruturadas hierarquicamente e de tecnologia rígida de produção em série, para uma sociedade flexível, de produção personalizada, de indústrias de reduzido tamanho segmentadas por nichos de mercado, onde se impõe regras de liberalização do mercado e de mais fluidez e mobilidade no mercado de trabalho (Rhodes 1996). Estes desenvolvimentos não deixaram intocáveis as funções do Estado. Abandonando a provisão coletiva, protagonizada pelo Estado de *Welfare*, assiste-se à fragmentação em novas instituições económicas. O poder decisório deixa de estar concentrado numa entidade central e passa a estar fragmentado pelas unidades de governo local, através de uma atitude mais empresarial, e menos burocrática.

Considerando o modelo hierárquico/burocrático ineficiente era necessário recorrer aos mecanismos de mercado e à celebração de contratos com a forma de modelação das relações sociais. Estas conduziram inevitavelmente a uma opção da redução do tamanho de Estado, à liberalização dos mercados, à fragmentação das unidades do sector público e posterior regulamentação pelas normas da competição de mercado. A opção era

diminuir o peso do Estado na economia e na vida das sociedades, delegando a função numa gestão mais “privada”, visto estas serem consideradas mais eficientes.

Era necessário substituir o modelo de gestão tradicional, por um, em que o gestor público seja mais independente, em que os organismos públicos sejam controlados pela introdução de mecanismos de mercado. A substituição do modelo baseado numa racionalidade político jurídico, por um modelo baseado na otimização do uso de recursos, ou seja um modelo de gestão mais empresarial.

Segundo Bevier e O’Brien (2001), existem três lições a retirar do *Welfare State*. Em primeiro lugar, elevados níveis de gastos públicos prejudicam a economia. Muitas vezes estes gastos revelam-se desadequados, e perturbam de tal maneira o equilíbrio natural do sistema que provocam um desequilíbrio maior do que aquele que desejavam corrigir. Em segundo lugar, o nível de gastos é exagerado e insustentável e terá como única consequência a bancarrota do modelo, sendo que parte destes gastos serve para alimentar uma elite burocrata ineficiente e facilmente eliminada pelo mercado. Em terceiro lugar, ao optar por um sistema que dá em demasia regalias e benefícios ao indivíduo sem lhe exigir as devidas obrigações em troca, encoraja-se uma classe de cidadãos a viverem à custa da sociedade.

## **2.2 - A Teoria da Nova Gestão Pública**

A Nova Gestão Pública, como modelo de gestão, é difícil de ser corretamente definida (McLaughlin, 2002:409). Esta denominação serve sobretudo, para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX, para modernizar e reformar o modelo de gestão pública, baseando-se na insatisfação do modelo de gestão adotado pelo *Welfare State* (Hood, 1991:4, citado por Rodrigues, 2005).

A Nova Gestão Pública “*É um modelo que constitui um desafio à administração pública tradicional construída pelos burocratas. Enfatiza uma via mais ativa em torno da*

*eficiência da gestão pública*” (Jackson, 1994:121, citado por Rodrigues 2005). Essencialmente é um modelo de gestão que procura agentes, de maneira a:

- Melhorar o seu desempenho;
- Aumentar a sua eficiência;
- Evitar a corrupção;
- Orientar a Administração Pública à sociedade;
- Torná-la mais transparente e idónea;
- Definir e identificar competências e responsabilidades;
- Evitar o desperdício.

A NGP baseia-se então, na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, conseguindo ao mesmo tempo aumentar a eficiência, rentabilização de meios, melhorando assim a gestão.

Os desafios colocados à gestão da Administração Pública levaram a que surgissem em vários países, um conjunto de iniciativas e de experiências inovadoras no campo da gestão pública. O conceito de Nova Gestão Pública (*New Public Management*) surge como forma de agregar um conjunto destas iniciativas de reforma e de modernização da Administração Pública. A Nova Gestão Pública (NGP) vai, introduzir as mais diversas alterações à lógica inerente ao modelo burocrático / hierárquico que caracterizava o Estado *Welfare State*.

O movimento da NGP surge como uma paradigma de reforma e modernização do Estado, disposta a alterar o modelo de Providencia Social. O Estado era considerado como uma Pessoa de Bem, que atua em monopólio, à margem dos condicionalismos de mercado, que lhe permitem ter atitudes altruístas, no sentido de controlar as ambições

dos atores privados, em benefício dos mais desfavorecidos. A meta a atingir é conseguir a criação de um Estado caracterizado por uma Administração Pública, mais próxima do cidadão, mais eficiente e eficaz, que procure novos atores e que crie estruturas mais flexíveis de modo a responder aos desafios do ambiente externo.

Do modelo de Estado produtor, passamos a um produtor/financiador/regulador. Isto é, torna possível, quer produzindo, financiando, regulamentando, as condições para a produção de bens e serviços.

A NGP convida novos atores para produzir e fornecer bens e serviços públicos. Alguns destes com uma lógica e uma maneira de atuar diferentes das estruturas públicas tradicionais. Estas últimas, por sua vez, sentiram-se pressionadas para atualizar as suas práticas, de maneira a se adequarem ao meio envolvente.

Todas estas transformações no seio da Administração Pública acabam por levantar novas problemáticas, nas relações entre, as várias organizações e o Estado. Levantam-se questões relacionadas com o problema da agência, e introduzir dúvidas acerca dos custos à opção de produzir bens e serviços internamente ou contrata-los ao mercado.

Na figura seguinte podemos observar algumas das componentes da NGP.



Figura 8 - Componentes da Nova Gestão Pública

Doutrina	Significado	Justificação
<b>1. Gestão Profissional</b>	O gestor público com liberdade para gerir	A Responsabilização necessita de gestores bem identificados
<b>2. Medidas de desempenho</b>	Definição de objetivos e indicadores de desempenho	Responsabilidade e eficiência
<b>3. Controlo de resultados</b>	Gastos e recompensas ligados ao desempenho	Ênfase nos resultados e não nos processos
<b>4. Fragmentação das Unidades Públicas</b>	Criação de unidades mais flexíveis e descentralizadas	Ganhos de eficiência, proliferação do "Contracting out"
<b>5. Competição no Setor Público</b>	Liberalização do mercado e uso de contratos	Rivalidade faz baixar custos
<b>6. Instrumentos de Gestão Privada</b>	Liberdade de contratação e do sistema de punição e recompensas	Melhor gestão e aproveitamento das oportunidades de mercado
<b>7. Disciplina na Gestão</b>	Corte nos custos aumento de produtividade	Necessidade de "fazer mais com menos"

Fonte: Rodrigues. (2005)

A NGP baseia-se então, na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública. Promove-se a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão ao mesmo tempo que se reduzem os custos de produção (Hartley, *et al*, 2002:388).

A NGP pretende aproximar a ideia que a relação do cidadão com a Administração, é idêntica à que este tem com o privado, devendo esta relação ser baseada nos mesmos princípios. Hood (1995:94, citado por Rodrigues, 2005) define-o como um modelo de claro repúdio ao modelo burocrático, assente na confiança no mercado e nos métodos e valores da gestão privada, invadidas por uma linguagem de racionalismo económico.

Para Pollitt (1996:134), a melhoria de desempenho com padrões de qualidade e economia de custos para a Administração Pública procurada pela Nova Gestão Pública, substancia-se em oito elementos:

## Os modelos de gestão da administração pública

- Redução de custos, através de um a maior transparência na sua produção;
- Desagregação do sector público e a introdução de uma nova tipologia de relações organizacionais, os contractos;
- Separação de responsabilidades entre o promotor/financiador e o produtor de bens e serviços;
- Introdução de mecanismos de mercado;
- Descentralização da autoridade;
- Introdução de medidas de desempenho;
- Introdução de uma nova lógica na gestão dos recursos humanos, com mais semelhanças às técnicas do sector privado;
- Maior ênfase na qualidade do serviço.

A introdução da NGP protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, a reestruturação dos processos e lógicas de funcionamento a redefinição dos seus objetivos estratégicos, e uma muito maior concentração no desempenho e na obrigatoriedade de procurar a satisfação dos seus clientes e promotores (Denhardt e Denhardt, 2000:550). Pretende-se transferir o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessar as relações de dependência hierárquicas entre os diversos níveis da Administração Pública. Pretende-se que a gestão seja autónoma do decisor político.

Em muitos casos assistiu-se à privatização de serviços detidos pelo Estado e noutros, aqueles que ficaram sob a alçada do Estado, ficaram sujeito à lógica do mercado ou de quase-mercados como é o dos Serviços ao nível local, como os Municipalizados, e as Empresa Municipais. A NGP trouxe consigo mudanças nas estruturas, obrigando estas a redefinirem-se, inculcando-lhe uma cultura de gestão virada para os resultados

A coordenação passa a ser feita por mecanismos de mercado e o controlo de desempenho pela vinculação ao contrato, substituindo ambos os tradicionais canais burocráticos. Com esta desagregação passa a estar separado quem tem a

responsabilidade de promover e financiar bens e serviços públicos, a Administração e a responsabilidade de quem os produz, agente externo.

Mas a substituição em muitos casos de titulares eleitos, por novos gestores pode levantar algumas questões acerca de quem responde perante os cidadãos sobre a qualidade dos serviços prestados, o gestor que tem como objetivo primário obtenção de resultados ou o político que sendo eleito pelos cidadãos tem a responsabilidade de prestar um bom serviço. A NGP não atendeu ao segundo aspeto e o político viu o seu rol de competências ser transferido para o gestor, em nome de critérios económico, restando-lhe competências de fiscalização e de monitorização.

### **2.2.1 - Diferentes Variantes do Modelo da Nova Gestão Pública**

Ferlie *et al* (1996:10), propõe uma definição do que é a NGP suportada em quatro momentos diferentes de evolução do modelo de gestão pública.

A *Focalização na eficiência*, parte de uma visão bastante negativa do anterior modelo de gestão pública, considerando-o como um modelo sem alternativas para motivar os trabalhadores, demasiado despesista e com um nível exagerado de procedimentos burocráticos. O principal objetivo deste modelo é introduzir mecanismos para que o sector público, tenha mais semelhanças com o sector privado. Este modelo acabou por se revelar demasiado economicista, tendo sido acusado de efetuar cortes de uma forma cega, impedindo e condicionando despesas de investimento que poderiam potenciar crescimento e desenvolvimento económico. Teve a virtude de controlar os gastos e o nível da despesa pública, mas a Administração Pública, continuava demasiado grande, demasiado lenta a responder a estímulos externos e demasiada afastada do cidadão.

A *Descentralização* vai no sentido de fragmentar a Administração Pública em unidades mais flexíveis, orientando-as e concentrando-as em missões específicas. As organizações burocratizadas, hierarquizadas impessoais, dão lugar a organizações mais maleáveis, mais adaptáveis e mais identificadas com os interesses e com os

consumidores que pretendem servir. Este modelo proporciona a gestão por contratos, organizações de menor dimensão, separação e distinção entre o promotor e o produtor e atrai novos atores para a produção de bens e serviços.

A fragmentação do setor público e a liberalização do seu mercado permitiu a entrada de novos agentes, com o objetivo de aumentar a eficiência, em virtude da melhoria das suas práticas de gestão. Permitiu ainda, com a celebração de contratos, uma gestão e um controlo mais objetivo das organizações. No entanto era necessário, uma vez controlada a situação económica e financeira da Administração Pública e depois de criar as condições de funcionamento de controlo deste novo serviço público com lógica de mercado, promover as condições para um serviço de qualidade na Administração Pública.

*A procura pela excelência* tenta perceber a mudança organizacional através do seu desenvolvimento e da atualização das práticas com o sistema de valores e de rituais, com a cultura organizacional. A modernização administrativa é vista como um processo que não pode ser imposto de forma abrupta, mas que tem de ser interiorizado e desejado por todos os elementos para não ter tantas oposições na hora da implementação. A cultura organizacional é considerada mais coesa e forte do que qualquer controlo hierárquico.

A gestão da qualidade total pretende ser uma filosofia de gestão, direcionada para o consumidor final. A abrangência do conceito envolve todos os elementos da organização, num esforço para a satisfação do cliente. A era da produção em massa já foi ultrapassada. As mudanças das preferências do consumidor são diárias e o mercado está por demais segmentado. A eficiência das organizações encontra-se ligada a capacidade como consegue a integração em cada ramos de mercado que pretende atingir.

A reforma e a modernização administrativa visam implementar nas organizações públicas uma aposta na excelência. Espera -se que com maior autonomia e sujeitas as

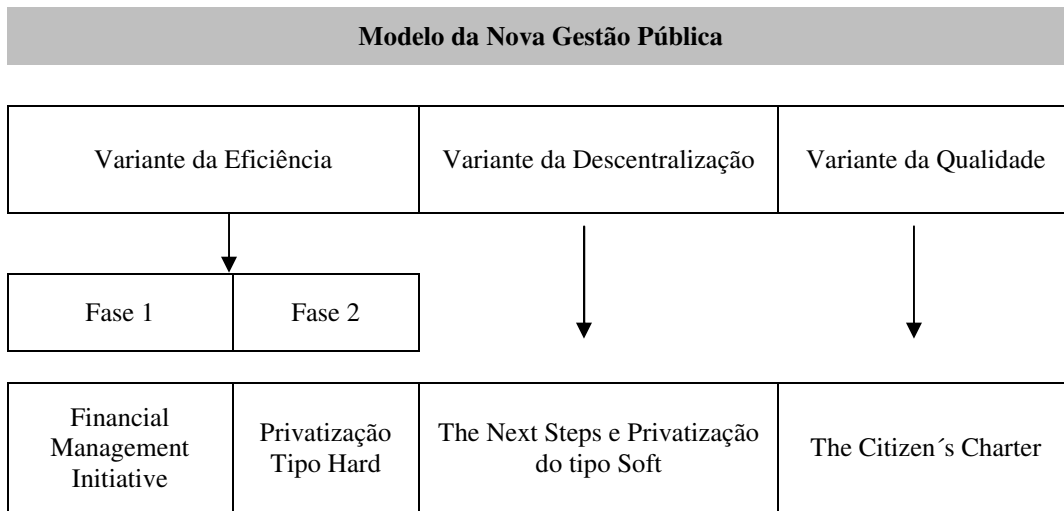
condicionantes de mercado, às agências da Administração Pública se tornem cada vez mais identificadas com os cidadãos que pretendem servir e lhes deem mais atenção, no sentido de cumprir mais com as suas expectativas e deem o devido tratamento as suas reclamações e sugestões.

*A orientação para o serviço público* aceita a introdução de mecanismos de mercado, mas com uma correta e necessária adaptação a noção de serviço público. Os principais paradigmas deste modelo passam pela promoção da qualidade no sector público, a construção de um conceito mais enriquecedor de cidadania, dar mais poder aos elementos eleitos e de ter algum ceticismo perante as soluções oferecidas pelo mercado

Estes modelos podem ser entendidos como um processo de evolução, parte-se de um Estado dotado de uma Administração Pública produtora de bens e serviços, diretamente para os cidadãos. No intuito de avançar e melhorar a capacidade de gestão, e os níveis de eficiência da Administração Pública são introduzidas parcerias público/privadas. Aos poucos o Estado deixa de ser produtor e assume o papel de regulamentador. A questão da qualidade assume-se como ponto necessário para afastar os receios de um serviço público confiado aos privados ou a públicos instruídos para agir como tal.

Segundo Silvestre (2010), o modelo na NGP pode ser definido com base em três variantes, conforme ilustrado na figura 9.

**Figura 9 - Modelo da Nova Gestão Pública**



Fonte: Silvestre, (2010)

### 2.2.2 - As correntes da Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública (NGP), é composta por duas correntes ideológicas. Por um lado a escola económica da *Public Choice*, que advoga a redução do papel do Estado, e a sua atuação com base no mercado. Por outro a escola managerialista, que defende um modelo com novas regras, mais liberdade e maior responsabilização da gestão. A permanência da intervenção estatal, mas pautada por um espírito de eficiência e eficácia económica. A introdução de mecanismos de gestão privada na gestão pública.

A Teoria da Escolha Pública *Public Choice*, procura evidenciar a necessidade do respeito pela vontade manifestada pelos cidadãos num processo de decisão. O governo é eleito para agir em nome da coletividade, representando-a e procurando afirmar as suas preferências. Esta teoria reconhece a supremacia dos políticos (visto que estes são eleitos pelos cidadãos) para conduzir a reforma do Estado.

Existe uma posição clara de combate à burocracia e a luta pela reposição do primado dos políticos, verdadeiros representantes da vontade popular, sobre o funcionário burocrático, da Administração Pública. Assim a reforma deve incidir numa centralização das decisões, num maior controlo e coordenação dos políticos sobre os

burocratas (Rocha, 2001). Esta teoria reconhece que o mercado está mais atento às necessidades dos cidadãos, visto que este funciona em competição natural, o que faz com que estes procurem satisfazer o melhor possível o cidadão, o que não acontece na entidades pública, visto que estas não funcionam em mercado.

O caminho que passa pela destruição dos modelos organizativos tradicionais, assentes em hierarquias e monopólios públicos. A aposta está na desagregação do poder burocrático caminhando para soluções onde o poder público age como garante da existência de bens e serviços públicos sem a obrigatoriedade de os produzir. Estabelecendo relações com base em contratos geridos pelos políticos e agindo num mercado de concorrência, acreditando-se que os interesses dos cidadãos poderão ser respeitados e satisfeitos.

O Managerialismo é diferente da teoria da escolha pública, sendo que a ultima parte para uma destruição das organizações existentes, a escola gestionária aposta na sua recuperação, modificação e aproveitamento. Centra-se na aproximação das práticas da Administração Pública à gestão privada. Esta corrente mais gestionária defende que os gestores têm maior e melhor conhecimento técnico para transformar a Administração Pública e aumentar a satisfação e o bem-estar dos cidadãos.

Esta escola não exclui as organizações do Estado, considera-as válidas e procura libertá-las do modelo de gestão burocrático que lhe está associado. O que está em questão, não é a superioridade da gestão privada quando comparada com a gestão pública, mas sim o reconhecimento que alguns instrumentos de gestão do sector privado deveriam ser, aplicados no sector público para beneficiarem a eficácia e desempenho económico (Gamber e Teicher, 2000, citado por Rodrigues, 2005).

Assim, e ao contrário da teoria da Escolha Pública, é defendida maior autonomia, maior liberdade, para o gestor mas que vem acompanhada de uma maior responsabilização. Sem esta contrapartida, poderíamos estar a enveredar por um caminho, que possibilitasse ao gestor público, maior autonomia, sem o devido controlo das

consequências das suas ações. A ênfase e o controlo recaem sobre a capacidade do gestor gerir com eficiência (Gramber e Teicher, 2000, citado por Rodrigues, 2005). Esta responsabilização deixa de ser integralmente política e passa a ser também perante os cidadãos e os objetivos assumidos. Não basta ter a confiança política para continuar a exercer o cargo para o qual foi contratado é preciso satisfazer os desejos das populações e cumprir os contratos estabelecidos.

A necessidade pelo cumprimento das regras passa a ser uma questão secundária superada pela visão da escola gestionária de eficiência e eficácia económica. É necessário desregular. A gestão pública tem de solucionar problemas semelhantes aos que são colocados à gestão privada, no que aí possa ser comparado. A produtividade, a necessidade de financiamento adequado, a motivação dos recursos humanos, a capacidade de liderança, a qualidade dos seus produtos e serviços, a satisfação do cliente.

Esta corrente faz o controlo da burocracia pública, não pela sua eliminação ou ataque ao Estado intervencionista, mas pela assunção das responsabilidades. Considera-se que a melhor maneira de motivar a elite burocrática e praticar uma boa gestão é precisamente responsabilizar o gestor público pelo desempenho obtido. Se até agora eram usadas, como escudo protetor, as regras rígidas e inflexíveis da gestão pública, a escola gestionária tenta invalidar este argumento.

### **2.3 - Teoria da Agência**

O recurso do município, para a prestação de bens e serviço público, a uma entidade externa (seja através da constituição de uma Empresa Municipal, seja através da concessão de serviços) constitui uma relação definida pela Teoria da Agência. Neste caso consideramos a Administração Pública como o principal.

A fragmentação e autonomização das estruturas do Estado, permite uma alteração substancial ao nível, tipo de relacionamento, e da separação das tarefas. Tarefas mais



operacionais tentem a ser entregues às agências, reservando-se o governo a tarefas de planeamento, direção política e fiscalização. Por exemplo, o executivo pode decidir financiamento de um determinado número de políticas públicas, ou matérias em matérias de produção de bens e serviços públicos, mas tal não significa que obrigatoriamente deva ser ele, através das estruturas do próprio Estado, a produzi-las / implementa-las. Acontece que existe uma clara separação entre quem define os serviços e quem os produz.

Passa-se de um gestão mais administrativa, com estruturas mais hierarquizadas e centralizadas, para estruturas mais descentralizadas viradas para a eficiência, qualidade e acima de tudo para o cidadão. Esta gestão era mais virada para o mercado em detrimento dos políticos.

Enquanto o Estado reforça a sua posição decisória, as estruturas administrativas deixam de ser organizações com um vasto campo de ação e são reorganizadas em agências. Já não há lugar para organizações que conseguem medianamente dar resposta a um sem número de solicitações. É necessário criar a excelência nas organizações, serem centradas no cliente e especializadas na satisfação das suas necessidades. A ideia não é reduzir o tamanho do Estado, é adequá-lo aos novos desafios.

As organizações burocráticas, têm dificuldades em se adaptar a ambiente instáveis, e de redefinir novas estratégias. São criadas para a prossecução de um determinado objetivo e são apetrechadas com meios para lhe dar resposta. O problema põe-se quando é necessário modificar os objetivos ou quando há alterações no ambiente externo. Pela introdução das novas tecnologias ou pelo surgimento de novos segmentos de mercado, podem provocar uma necessidade de alteração estratégica, mas falta o ajustamento necessário de outros elementos organizacionais, tais como o processo de gestão e as estruturas organizacionais (Miles e Snow, 1984). Espera-se que a fragmentação e a autonomização, dotem as organizações de mais agilidade, flexibilidade e maior capacidade de integração com o seu ambiente, em suma que se tornem mais eficientes.

Na figura seguinte podemos observar a as diferenças entre agências tradicionais e as modernas.

**Figura 10 - Comparação entre as agências tradicionais e agências competitivas**

<b>Agências Tradicionais</b>	<b>Agências Competitivas</b>
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Atuam num ambiente de monopólio	Atuam num mercado de livre concorrência
Estrutura Hierárquica	Sistema orgânico - virado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na adaptação e na inovação
Competição muito limitada entre agências	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na Política	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

Fonte: Rodrigues (2005)

Associa-se às novas agências práticas de gestão privada, na gestão de recursos humanos, na contratação para a aquisição de bens e serviços e nos mecanismos de financiamento. Uma maior liberdade de ação, aliada ao facto de uma redução na diversidade dos objetivos organizacionais, permite ao gestor um maior controlo dos pontos de ineficiência da sua organização.

É através desta autonomização que se poderá conseguir uma maior capacidade de controlo sobre o desempenho do gestor e da unidade organizacional. Ao concentrar atividades nucleares e ao serem definir indicadores de desempenho para cada uma, os objetivos tornam-se mais fáceis de identificar e prosseguir, sendo também mais fácil, verificar de onde provêm os desvios, o que permite redefinir a adotar um plano de ação, de maneira a corrigi-los.

### **2.3.1 - Teoria do Principal Agente**

O modelo chamado de Agente-Principal é o utilizado na literatura, para explicar os problemas originados pela assimetria de informação. Neste modelo, o Principal é aquele que propõe o contrato. A parte que decide se vai ou não aceitar as condições do contrato, e se irá pautar suas ações sob os termos estabelecidos, é chamado de Agente.

Observando as etapas da relação entre Agente e Principal é possível perceber que há um conflito de interesses entre as partes. (Stadler e Castrillo, 2009). O Principal é o responsável pelo desenho do contrato que será oferecido ao Agente, sendo que este aceita o contrato apenas se o desejar, caso o contrato lhe traga um ganho de utilidade maior que outra opção. Se lhe agrada o agente exerce um esforço para cumprimento do contrato.

Esta relação alterou o relacionamento organizacional da Administração Pública. A tradicional relação hierárquica/burocrática é substituída aos poucos, por uma relação de principal/agente. A relação de principal/agente pressupõe então, que o agente leve a cabo determinadas tarefas, a mando do principal e em benefício deste (Dollery, 2001:196). O principal deseja algo ou pretende atingir um certo nível de bem-estar que, por si só, com os seus conhecimentos e habilidades não é capaz de atingir. Vê-se assim forçado a recorrer a um agente para a persecução de determinado fim, partindo do pressuposto que este tem mais conhecimento e meios para desempenhar essa tarefa. Logo a utilidade do principal está dependente da atuação, do desempenho e das decisões tomadas pelo agente. O principal pode ganhar em eficiência e em bem estar o que possivelmente perderá em autonomia e poder. No entanto se esse agente não for o mais indicado, esta relação não será tão benéfica como o esperado.

Como se pode depreender, esta relação não está, no entanto isenta de riscos e de incertezas. Depende muito do comportamento adotado pelo agente, bem como da capacidade de controlo e fiscalização do principal.

São apresentados alguns dos problemas tradicionalmente considerados numa relação entre o principal e o agente (Ferris e Graddy, 1986):

- Reportam-se ao facto dos interesses normalmente não serem coincidentes entre as partes gerando comportamentos oportunistas após a celebração do acordo.
- A capacidade do principal, monitorizar a atividade do agente, ou pelo menos de fazê-lo sem custos, é exígua. Apesar de todos os preparativos e regulamentos estabelecidos, dificilmente se conseguem eliminar os problemas de agência, independentemente dos custos assumidos.
- Finalmente o custo com a aquisição da informação e das habilidades do agente.

A questão é saber se será mais rentável ao principal confiar num agente ou despende tempo, energia e dinheiro para se dotar dessas mesmas capacidades. Os problemas de agência resultam, na sua essência, de um problema de informação entre o comprador e o fornecedor do bem.

### **2.3.2 - A Abordagem Contratualista**

O recurso a mecanismos de mercado é referenciado por muitos autores como sendo uma opção que produz soluções mais eficazes do que o sistema de monopólio seguido pela Administração Pública (Hood, 1994).

A liberalização do mercado não significa, no entanto, o fim da intervenção estatal na economia nem significa a privatização total do Estado. A privatização é uma das várias soluções. Os ganhos de eficiência poderão não vir do facto de serem agentes públicos ou privados a fornecer um bem ou serviço, mas do facto da sua produção se sujeitar a regras da concorrência em vez de monopólio (Osborne e Gaebler 1992:45, citado por Rodrigues, 2005).

A liberalização do mercado não significa que não existam regras definidas (Osborne e Gaebler 1992:284, citado por Rodrigues, 2005). Este modelo de Estado, ao alterar o modelo de gestão associado à Administração Pública, prevê normalmente mecanismos reguladores. Cabe-lhe garantir as condições para o seu correto funcionamento, de maneira a garantir os objetivos os quais se propôs, assim, para o correto funcionamento do mercado, entende-se que devem estar reunidas as seguintes condições:

- Um dos primeiros elementos necessários é a oferta. Garantir condições para que haja um número suficiente de agentes a oferecer um determinado bem de maneira a haver competição entre eles. Senão podemos cair no erro de destruir um monopólio público para criar um oligopólio misto (reforçando os poder dos fornecedores em detrimento dos cidadãos.

- Outro elemento é a procura. Garantir que os cidadãos tenham condições para adquirir os bens e serviços oferecidos, quer pela redução de taxas, quer pelo aumento das transferências para as famílias.

- A informação é um outro elemento vital no correto funcionamento do mercado. Aqui temos de distinguir dois tipos de informação: a pública e a privada. Como informação pública temos aquela que está disponível para todos os agentes, a privada é aquela que está na posse de um ou alguns agentes e que lhe confere uma posição de vantagem numa relação contratual. Garantir o máximo de informação pública para evitar negócios abusivos e fraudulentos.

- Finalmente há lugar para o estabelecimento de regras que permitam assegurar os mínimos aceitáveis de serviço público, de políticas de equidade e garantir um sistema que puna os infratores.

Estando reunidas estas condições de competição, poderão obter-se maiores eficiências. Espera-se uma preocupação com a redução dos custos de funcionamento, com a eliminação dos desperdícios, uma maior motivação do gestor para gerir. Também se espera garantir mais e melhor atenção às necessidades dos consumidores. Em

monopólio a produção é uniforme independentemente dos gostos e segmentos de mercado. Há uma conceção rígida da procura. Espera-se que o mercado destrua esta uniformidade e parta para a diversidade. Que se preocupe em servir todos os segmentos com diferenciação.

### **2.3.2.1 - O Contracting out**

Segundo silvestre 2010 “*O contracting out aplica-se quando uma organização contrata a outra todo e qualquer bem e/ ou serviço, em detrimento da produção e/ ou prestação interna do mesmo (...)*”

A duração do contrato é influenciada pelo horizonte temporal para a entidade externa recuperar o investimento inicial. Num contrato de longa duração a amortização do investimento incluída no custo de produção será bastante inferior do que se tratasse de um contrato a curto prazo.

### **2.3.2.2 - A Concessão do Serviço Público**

A concessão do serviço público, acontece quando um município permite a outro agente externo, a realização de determinadas atividade que inicialmente estavam entregues ao seu cuidado. Há já muito tempo que o regime de concessão de serviços públicos se constitui como alternativa a gestão dos serviços municipalizados, estando previstos desde o código administrativo de 1940 (Oliveira, 2001:129) É um ato constitutivo de direito. Com a concessão não deixa o município de ter a incumbência de realizar uma determinada tarefa, o que sucede é que o município crê que existe um agente com mais aptidão, melhores recursos humanos, e mais meios financeiros para proporcionar o bem estar devido aos munícipes, do que a própria câmara municipal através dos seus serviços. Pretende-se melhorar a eficácia e ganhar em qualidade. A intenção do acto de concessão parece então ser a de fomentar parcerias público/privadas, de maneira a serem conseguidos diversos melhoramentos ao nível do serviço público. Neste sentido

procede-se como que a uma separação de responsabilidades. De um lado a gestão (a cargo do agente concessionado) e do outro a fiscalização e o controlo (a carga da câmara municipal).

A concessão de um serviços faz-se normalmente através da:

- Atribuição da utilização privativa de bens públicos;
- Atribuição do direito de exploração e gestão de atividades públicas.

Na maioria dos casos a concessão significa:

- Direito de exploração – Direito à gestão total da utilização ou exploração de bens ou atividades públicas. Direito a angariação de receitas para possibilitar a disposição adequada às necessidades dos utilizadores. Responsabilidade pelos investimentos em conservação e manutenção para manter os padrões acordados inicialmente.

- Transferência de responsabilidade – Uma maior importância e relevo às competências fiscalizadoras dos governos locais, face a desagregação dos mecanismos hierárquicos internos de controlo. Transferência de responsabilidades executórias para o promotor com a justificação do seu saber fazer mais económico e qualitativo.

- Limitação no tempo – A concessão é acordada com uma limitação temporal. Periodicamente a concessão é avaliada e sujeitas as pressões do mercado e da concorrência.

O processo de concessão de serviços públicos mereceu especial atenção por parte da União Europeia. O intuito da Comissão Europeia, parecia ser a de moralizar e credibilizar o processo de liberalização das atividades tidas como de monopólio público (central ou local). Parecia querer-se evitar a criação de um reduzido número de promotores privados que pudessem vir a ser preferencialmente beneficiados com o regime das concessões e, por outro lado, evitar que a opção pela concessão não representasse-se uma opção efémera e passageira ao sabor das *nuances* temporais.

Assim a Comissão exigia no processo de concessão que as autoridades públicas fixassem as regras e os termos em que a concessão se viria a desenvolver, ou seja, fixar os objetivos e as limitações em termos económicas, financeiras e de padrões de qualidade. Defendiam também a defesa da transparência de todo o processo. Para tal as autoridades responsáveis deveriam fazer os possíveis para publicitar a sua intenção de concessionar de maneira a que todos os interessados pudessem manifestar a sua vontade de concorrer a concessão. Mais, exigia-se, para além do direito de informação, a utilização de mecanismos que pusessem a concorrência entre os promotores privados de maneira a se lecionar o melhor.

A relação estabelecida entre a entidade pública e o titular da concessão caracteriza-se por não haver uma relação orgânica/hierárquica entre quem concessiona e que é o titular da concessão, até por este poder mudar no final do contrato de concessão.

São duas entidades distintas, onde cada uma tem a sua personalidade jurídica. Não se trata de mais um órgão, definido por lei com competências próprias, mas sim de uma entidade externa que provou ter condições para desempenhar determinadas tarefas com padrões mais altos de eficiência e qualidade. A natureza da relação baseia-se no contrato, e os deveres e as obrigações das respetivas partes estão definidos nos seus termos. O típico poder de direção (emitir ordens, revogar decisões e punir) encontra-se esvaziado e limitado às cláusulas do contrato. As alterações necessárias aos termos do acordo celebrado só podem ser feitas:

- Com a concordância de ambas as partes,
- Através da rescisão do contrato,
- Através de uma alteração unilateral do contrato quando esta em causa o serviço público, obrigando a entidade pública à repor o equilíbrio financeiro de acordo (art.º 180 do CPA).



Segundo Alves (2002:143), o município só pode impor ao concessionado o cumprimento das obrigações contratualizadas, intervindo também no esclarecimento e na definição dos conceitos indeterminados. Esta relação é mais rígida e formal quando comparada com a estabelecida com uma empresa municipal. Nesta as modificações ao objeto social e as condições do acordo, são mais fáceis, mais diretas e mais rápidas. O contrato assume-se na concessão como uma unidade de análise bastante importante. A deficiente previsão de alguns aspetos, a falta de cuidado no tratamento de outros, ou a má seleção do agente com quem se deseja celebrar o contrato, podem prejudicar o serviço público e representar elevados custos para o município.

A transparência exigida na seleção do parceiro privado da concessão poderá ser conseguida através do recurso aos mecanismos do concurso público segundo critérios de imparcialidade, igualdade de tratamento, boa-fé, não discriminação, proporcionalidade e livre concorrência.

Em ambas as situações a entidade externa, leva a cabo determinadas tarefas, a mando do principal e em benefício e da responsabilidade deste. Já não estamos na presença da Administração Municipal direta, isto é, de serviços sobre a dependência hierarquia do executivo camarário. Nestas situações estão em causa entidades com personalidade jurídica autónoma. Logo a gestão e o acompanhamento, da relação estabelecida (entre o Principal / Câmara Municipal e o Agente / Entidade Externa), é feita com base nos contratos, que substituem os tradicionais poderes de direção.

Dois importantes problemas neste tipo de contrato são: seleção adversa e risco moral, a primeira acontece quando uma das partes possui informação assimétrica sobre as condições de mercado antes de assinar um contrato. No modelo Agente-Principal, o Agente possui informação privada para decidir assinar ou não o contrato, não revelando seu tipo ao Principal (Snyder e Nicholson, 2008; Stadler e Castrillo, 2009). Já o risco moral corresponde as ações de um indivíduo, que influenciam no cumprimento do contrato e que não são diretamente observáveis pelo Principal. Este apenas observa os resultados das ações do Agente. A assimetria aparece pelo fato de, depois da assinatura

do contrato, o Principal não poderá observar (ou não conseguirá verificar) as ações (ou esforço) do Agente, além de não poder controlar essas ações (Snyder e NichoIson, 2008; Stadler e Castrillo, 2009).

De maneira a evitar estes problemas, a Câmara Municipal depara-se com a necessidade de conseguir mais e melhor informação sobre o comportamento do agente (embora o facto de, na sua maioria, as atividades transferidas para às Empresas Municipal ou sujeitas a concessão, terem sido desenvolvidas pelo município, constituírem uma vantagem em termos de capacidade de controlo). Mais informação poderá permitir melhor controlo, já que os cidadãos continuam a responsabilizar a Câmara Municipal pelos serviços prestados.

No caso da Concessão, ao não existir esta ligação, as relações organizacionais parecem ser mais distantes e rígidas, baseadas fundamentalmente nos termos acordados no contrato de concessão, cabendo somente ao Principal ações de fiscalização.

### CAPITULO III - O CONTRATO DE CONCESSÃO

#### 3.1 - Caracterização do Município de Alcobaça

O Município de Alcobaça situa-se na Região Oeste, e pertence ao distrito de Leiria. O Município tem 56.469 habitantes<sup>18</sup>, totalizando uma área de 406.8Km<sup>2</sup>. Ao nível da divisão territorial por freguesia, a mesma é repartida de acordo com a figura seguinte.

**Figura 11 - Mapa do Município de Alcobaça**



Fonte: Câmara Municipal de Alcobaça

O Município é composto por 18 freguesias, conforme demonstra a tabela 2. De salientar que com a agregação de freguesias<sup>19</sup>, o Município passou a ter 13 freguesias, mas, como

<sup>18</sup> Dados do censo 2011, acedido no INE

<sup>19</sup> Lei n.º 22/2012, de 30 de maio - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

não existem dados oficiais após a agregação, preferimos manter os anteriores à agregação, ao seja considerar as anteriores 18 freguesias.

**Tabela 2 – Município de Alcobaça por Freguesia**

<b>Freguesia</b>	<b>Nº de Habitantes</b>	<b>Área Km2</b>
<b>Alcobaça</b>	5.699	3
<b>Alfeizerão</b>	3.805	27,9
<b>Alpedriz</b>	780	16,1
<b>Bárrio</b>	1.517	15
<b>Benedita</b>	8.630	29,1
<b>Cela</b>	3.267	25,8
<b>Coz</b>	1.901	15,8
<b>Évora de Alcobaça</b>	4.484	42,4
<b>Maiorga</b>	2.051	10
<b>Martingança</b>	1.143	8
<b>Montes</b>	569	5,4
<b>Pataias</b>	5.437	79
<b>Prazeres de Aljubarrota</b>	4.258	27
<b>São Martinho do Porto</b>	2.846	14,1
<b>São Vicente de Aljubarrota</b>	2.404	20,9
<b>Turquel</b>	4.564	40,5
<b>Vestiaría</b>	1.266	6,7
<b>Vimeiro</b>	1.948	20,1
<b>Total</b>	<b>56.569</b>	<b>406,8</b>

Fonte: Censos 2011 - INE

### 3.1.1 - Câmara Municipal de Alcobaça

A Câmara Municipal de Alcobaça, é presidida por um executivo do PSD, e tem na sua composição sete vereadores, sendo que: 3 PSD, 2 PS, 1 CDS e 1 da CDU. A CMA conta com 322 trabalhadores<sup>20</sup> no seu quadro de pessoal.

<sup>20</sup> Dados das Prestação de Contas 2012

A CMA está inserida na Comunidade Intermunicipal do Oeste (OESTECIM), sendo que esta é composta por doze Municípios ao todo, sendo que os restantes municípios que a compõem estão ilustrados na figura seguinte.

**Figura 12 - Municípios que compõe a Oestecim**



Fonte: Comunidade Intermunicipal do Oeste

A CMA detém os Serviços Municipalizados de Alcobça, tendo estes gestão autónoma que como vimos no capítulo I, não tem personalidade jurídica, quem responde juridicamente pelos SMA é a CMA. Estes desempenham atividades nas áreas da captação e distribuição das águas e saneamento.

É importante referir, sendo que vai fazer parte da nossa análise, aquando da discussão dos resultados, a situação da CMA em termos de Balanço anos 2010 a 2012, conforme ilustrado na tabela seguinte.

**Tabela 3 - Balanços 2010 a 2012 da CMA**

ACTIVO	2010	2011	2012
	Valor	Valor	Valor
Bens de Domínio Público	41.492.729	52.970.602	51.756.847
Imobilizações incorpóreas	974.103	981.082	1.104.810
Imobilizações corpóreas	55.205.693	46.233.193	46.232.385
Investimentos Financeiros	3.138.742	3.178.742	3.461.877
Imobilizações em curso	0.00	2.527.192	6.312.199
Existências	250.338	240.320	209.027
Dívidas de terceiros - Curto prazo	9.188.393	8.892.221	6.508.598
Títulos Negociáveis	-	-	-
Depósitos em instituições financeiras e caixa	1.541.272	1.172.611	1.712.289
<b>TOTAL</b>	<b>111.791.271</b>	<b>116.195.964</b>	<b>117.298.032</b>
PASSIVO	2010	2011	2012
	Valor	Valor	Valor
<b>Fundos Próprios</b>	<b>56.997.073</b>	<b>64.033.318</b>	<b>62.306.620</b>
Património	22.000.600	26.866.760	27.006.164
Reservas Legais	2.474.865	2.582.500	2.758.927
Resultado líquido do exercício	2.152.700	3.528.534	4.222.965
Resultado transitados	30.277.873	30.964.489	28.227.528
Doações	91.035	91.035	91.035
<b>Passivo</b>	<b>54.794.197</b>	<b>52.162.645</b>	<b>54.991.413</b>
Provisões riscos e encargos	-	-	3.961.607
Dívidas a terceiros - médio e longo prazo	12.429.578	10.689.647	12.096.607
Dívidas a terceiros - curto prazo	17.791.554	16.445.875	7.309.137
Acréscimos de Custos	-	-	982.378
Proveitos diferidos	24.573.064	25.027.122	30.641.684
<b>TOTAL Fundos próprios + passivo</b>	<b>111.791.271</b>	<b>116.195.964</b>	<b>117.298.032</b>

Fonte: Relatório de Gestão da CMA 2010, 2011 e 2012

Relativamente ao endividamento Líquido,<sup>21</sup>, a CMA obteve os seguintes resultados nos anos 2010 a 2012, valores ilustrados na tabela 4. De salientar que no período em análise, a CMA registou em cada ano margem de endividamento líquido positivo face aos limites permitidos por Lei.

**Tabela 4 - Evolução do endividamento líquido**

Anos	Limites de endividamento	Endividamento líquido da Câmara	Margem
2010 <sup>22</sup>	27.176.586	20.608.257	6.568.329
2011 <sup>23</sup>	20.608.257	18.841.483	1.766.774
2012 <sup>24</sup>	18.841.483	11.779.455	7.062.028

Fonte: Elaboração Própria

Importa perceber qual o impacto do endividamento líquido (EL) dos SMA, visto que o que o EL dos SMA consolida para cálculo do endividamento líquido da CMA<sup>25</sup>. Da análise possível, constata-se que o mesmo tem vindo a diminuir, conforme demonstra a tabela 5, ou seja tem diminuído a sua dependência de terceiros.

<sup>21</sup> O endividamento líquido é calculado pela diferença do passivos financeiros curto prazo + valor dos empréstimos MLP – ativos financeiros – empréstimos MLP excecionados, sendo que para cada ano em análise o método de cálculo alterou, sendo que a sua fundamentação legal é explicada em cada ano.

<sup>22</sup> No ano 2010, o Limite de endividamento líquido era calculado tendo por base os Fundos e as Receitas Municipais, definidas na Lei n° 2/2007, de 15 de janeiro - Aprova a **Lei** das Finanças Locais.

<sup>23</sup> No ano 2011, o Limite de endividamento líquido, era calculado tendo por base o art.º 53 da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro - Orçamento do Estado para 2011.

<sup>24</sup>No ano 2012, o Limite de endividamento líquido, era calculado tendo por base o art.º 66 da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro - Orçamento do Estado para 2012.

<sup>25</sup> A Câmara é detentora de uma participação no capital social dos Serviços Municipalizados a 100%, como tal, consolida para cálculo no seu endividamento líquido, o endividamento líquido registado nos SM pela mesma percentagem de capital detida pela Câmara.

**Tabela 5 - Montante do endividamento dos SMA que consolida com a CMA**

Ano	Montante (€)
2010	10.095.430,53
2011	9.809.933,26
2012	7.469.203,59

Fonte: Elaboração Própria

### **3.1.2 - Serviços Municipalizados de Alcobaça**

Os SMA, foram fundados em 1927, e são uma entidade de tipo comercial, que embora possuindo uma estrutura autónoma à CMA, não têm, todavia personalidade jurídica, e, estão sujeitos aos poderes de superintendência dos órgãos do município. Contudo, como estrutura autónoma que são, possuem orçamento, quadro de pessoal próprio e apresentam relatórios de contas. O sistema contabilístico a que estão sujeitos é o POCAL – Plano Oficial Contabilidade Administração Local.

Os SMA têm um Conselho de Administração presidido pelo vice-Presidente da câmara, e, tem um diretor delegado, que tem funções de gestão. Ao nível dos Recursos Humanos os SMA têm 61 trabalhadores<sup>26</sup>.

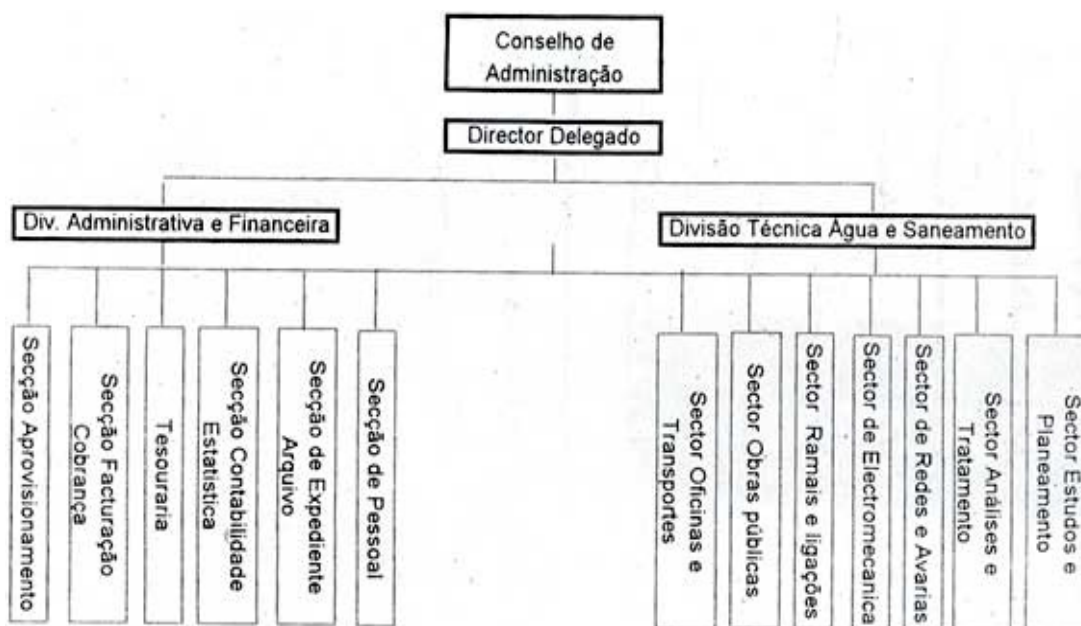
O organograma é composto pelo conselho de Administração presidido como já foi referido pelo vice-presidente da CMA, um diretor delegado, duas divisões e por treze secções, conforme é ilustrado na figura seguinte.

---

<sup>26</sup> Dados do Relatório de Gestão 2012



Figura 13 - Organograma dos Serviços Municipalizados de Alcobaça



Fonte: Relatório de Gestão 2012 dos SM

Os SMA prestam serviços no abastecimento de água em “baixa” (consumidores), e no tratamento dos resíduos líquidos, sendo que neste caso o município cedeu a exploração das Etar’s às Águas do Oeste, S.A, estando obrigado neste momento por via dessa cedência a não poder construir nem explorar nenhuma outra.

Em 2012, os SMA tinham cerca de 29.554 consumidores de água, conforme ilustra a tabela 6. Saliente-se que se verificou um decréscimo acentuado nos consumos de água no triénio 2010/2012. Como podemos constatar os consumos de água no triénio em análise tem vindo a diminuir.

Tabela 6 - Consumidores e consumos

	2010	2011	2012
Consumos m3	3.720.588	3.419.884	3.176.875
Consumidores	29.852	29.773	29.554
Média	115m3	115m3	107m3

Fonte: Relatório de Gestão 2012 SM

Os SMA têm 14 pontos de captação de água no seu espalhados pelo concelho, sendo que estes estão assinalados com pontos verdes na figura seguinte, a captação principal se situa em Chiqueada, na freguesia de Aljubarrota.

Figura 14 - Reservatórios e pontos de captação de água



Fonte: Serviços Municipalizados de Alcobaça

Passaremos a fazer uma pequena análise às principais demonstrações financeiras anos 2010/2012 dos SMA. Estas farão parte da nossa análise e discussão dos resultados no capítulo V.

Analisando as demonstrações financeiras no triénio 2010/2012, constatamos que o total do balanço vem diminuindo ao longo do triénio, em grande parte motivado pelo decréscimo acentuado do passivo, conforme ilustrado na tabela seguinte.

**Tabela 7 - Balanços 2010 a 2012**

<b>Balanço</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Imobilizado	28.870.603,49 €	28.070.694,97 €	27.119.607,37 €
Existências	139.695,81 €	147.296,73 €	154.028,00 €
Terceiros	5.629.063,65 €	5.305.523,65 €	2.174.447,27 €
Disponibilidades	219.003,14 €	208.093,88 €	160.080,43 €
Custos Diferidos	229.158,58 €	273.107,20 €	260.476,04 €
<b>Total</b>	<b>35.087.524,67 €</b>	<b>34.004.716,43 €</b>	<b>29.868.639,11 €</b>
Capital Próprio	7.483.209,89 €	6.581.974,07 €	6.899.527,40 €
Passivo	16.083.193,13 €	15.470.847,52 €	10.207.329,81 €
Proveitos Diferidos	11.521.121,65 €	11.951.894,84 €	12.761.781,90 €
<b>Total</b>	<b>35.087.524,67 €</b>	<b>34.004.716,43 €</b>	<b>29.868.639,11 €</b>

Fonte: Relatório de Gestão 2012

Analisando a estrutura dos proveitos no triénio 2010/2012, constatamos que os mesmos diminuíram face a 2011, em parte motivado pela diminuição nos proveitos extraordinários. Comparando com 2010 os proveitos registaram um aumento significativo, motivado essencialmente pelo aumento das prestações de serviços, conforme ilustrado na tabela seguinte.

Tabela 8 - Evolução dos Proveitos

Proveito	2010	2011	2012
71 Vendas	3.020.563,99 €	3.381.877,02 €	3.246.037,42 €
72 Prestação de Serviços	2.565.619,82 €	3.550.883,44 €	3.825.717,58 €
73 Proveitos Suplementares	0,00 €	0,00 €	0,00 €
74 Subsídios de Exploração	0,00 €	876,59 €	0,00 €
75 Trabalhos própria Entidade	0,00 €	0,00 €	0,00 €
78 Proveitos Financeiros	85.193,94 €	88.255,47 €	93.261,91 €
79 Proveitos Extraordinários	1.410.690,78 €	1.408.905,20 €	974.336,57 €
<b>TOTAL</b>	<b>7.082.068,53 €</b>	<b>8.430.797,72 €</b>	<b>8.139.353,48 €</b>

Fonte: Relatório de Gestão 2012

Analisando a estrutura de custos constata-se que os custos têm vindo a diminuir em parte motivado pela diminuição das despesas com pessoal e dos FSE, importa referir que a diminuição dos FSE, em parte deve-se à entrada da Lei<sup>27</sup>, que impõe que não se possa assumir compromissos se não houver receita nos próximos 3 meses para pagar.

Tabela 9 - Evolução dos custos

Custo	2010	2011	2012
61 CMVMC	280.302,49 €	1.038.552,11 €	991.088,76 €
62 Fornecimento e serviços	3.615.614,70 €	2.931.907,26 €	2.666.816,07 €
64 Custos com o pessoal	1.488.438,40 €	1.307.776,75 €	1.044.604,97 €
65 Outros Cust. Operacionais	69.511,29 €	35.168,62 €	21.148,82 €
66 Amortizações do exercício	2.410.200,39 €	2.432.812,68 €	2.357.564,53 €
67 Provisões do exercício	0,00 €	104.351,56 €	76.881,36 €
68 Custos e perdas financeiras	82.656,85 €	375.468,78 €	203.414,32 €
69 Outros C. Perdas Extraordinárias	81.685,11 €	90.203,28 €	160.463,70 €
<b>TOTAL</b>	<b>8.028.409,23 €</b>	<b>8.316.241,04 €</b>	<b>7.521.982,53 €</b>

Fonte: Relatório de Gestão 2012

<sup>27</sup> Lei nº 8/2012 de 21 de fevereiro – Lei dos compromissos e pagamentos em atraso.

Analisando a estruturas dos Resultados, constatamos que no triénio em análise os resultados operacionais foram sempre negativos, ou seja, na sua atividade normal os SMA tem mais custos do que proveitos, sendo que em 2012 existiu uma recuperação significativa, motivada em parte pela aplicação da Lei dos compromissos. Também o resultado líquido do exercício tem vindo a recuperar sendo que nos dois últimos anos o mesmo era positivo.

**Tabela 10 - Evolução dos Resultados**

<b>Resultados</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Resultados Operacionais	-2.277.883,46 €	-916.931,93 €	-86.349,51 €
Resultados Financeiros	2.537,09 €	-287.213,31 €	-110.152,41 €
Resultados Correntes	-2.275.346,37 €	-1.204.145,24 €	-196.501,92 €
Resultados Extraordinários	1.329.005,67 €	1.318.701,92 €	813.872,87 €
Resultados Líquidos	-946.370,70€	114.556,68€	617.370,95€

Fonte: Relatório de Gestão 2012

### **3.2 - Caracterização das Águas do Oeste, S.A**

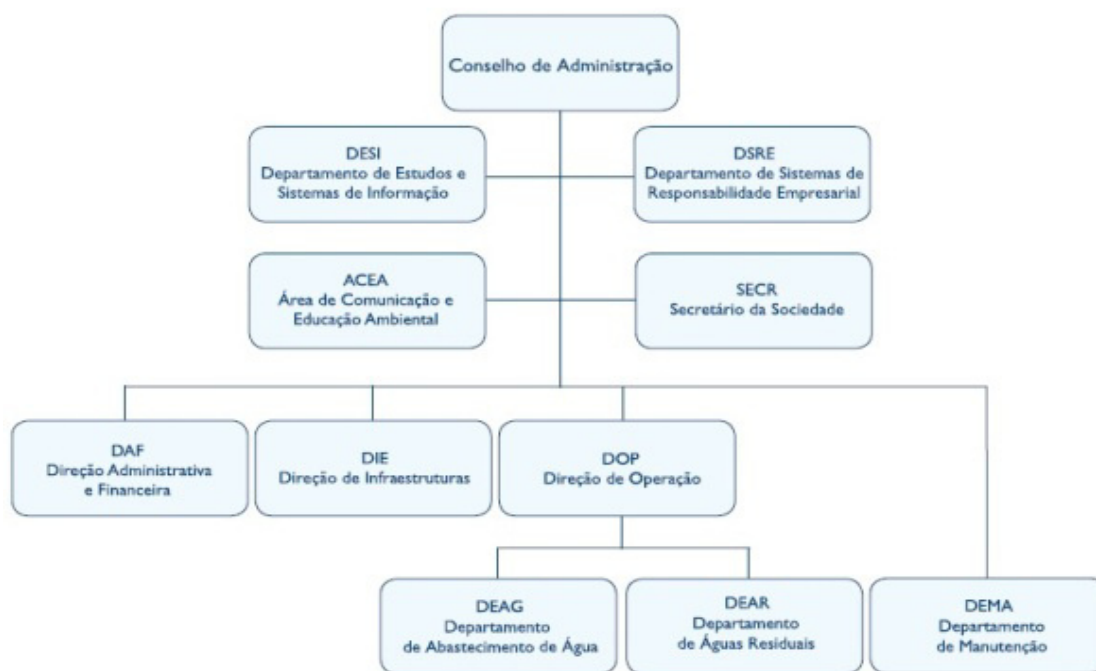
A Águas do Oeste, S.A. é a empresa concessionária do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e Saneamento do Oeste, que serve os Municípios de Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Mafra, Nazaré, Óbidos, Peniche, Rio Maior, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras, tendo sido criada pelo Decreto-Lei n.º. 305-A/2000, de 24 de novembro.

A Águas do Oeste tem como capital social 5.000.000 euros, sendo os seus acionistas as Águas de Portugal, SGPS, S.A, com 51% do capital, a Comunidade Intermunicipal do Oeste com 01% e os 14 Municípios com 48,9%. O seu objeto social é a exploração e a gestão do Sistema Multimunicipal. A CMA detém 14,6%, dos 48,9% detidos pelos 14 Municípios, sendo deste grupo o segundo maior acionista.

Segundo as Águas do Oeste S.A.<sup>28</sup>, as concessões prolongam-se por um período de 30 anos, durante os quais serão investidos aproximadamente 220 milhões de euros, em benefício de cerca de 600 mil habitantes. Em termos gerais, o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Oeste, abrangerá no ano horizonte de projeto, uma população residente de 443.000 habitantes, a que acresce uma população flutuante de 156.000 habitantes.

A seguir apresentamos o Organograma das Águas do Oeste, S.A, conforme ilustrado na Figura seguinte.

**Figura 15 - Organograma das Águas do Oeste, S.A**



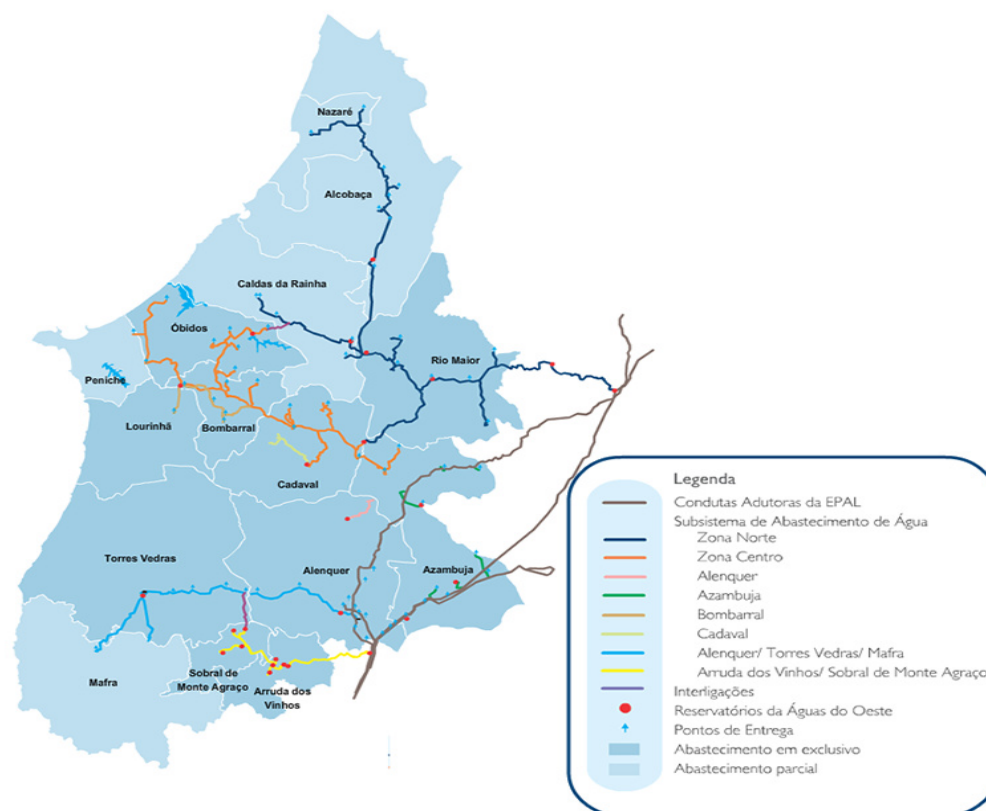
Fonte: Águas do Oeste, S.A

Ao analisar a figura 16, dá-nos a perceção por onde passam as condutas principais para abastecimento da água nos diversos concelhos, sendo que o traço castanho representa as

<sup>28</sup> Dados publicitados no site das Águas do Oeste S.A, em [www.aguasdooeste.pt](http://www.aguasdooeste.pt)

condutas da EPAL<sup>29</sup>. Estas condutas trazem a água comprada pelas Águas do Oeste, SA à EPAL, oriundas da captação principal de Castelo de Bode, para as condutas das Águas do Oeste, que por sua vez a fornece aos concelhos aderentes, através das restantes condutas assinalas a azul claro<sup>30</sup>, laranja<sup>31</sup>, amarelo<sup>32</sup> e azul-escuro<sup>33</sup>. O Abastecimento de água para o Município de Alcobaça faz-se pela linha azul-escuro, entrando no concelho através da ligação feita na Azambujeira, que fica na freguesia da Benedita.

**Figura 16 - Rede de distribuição das condutas por Município**



Fonte: Águas do Oeste, S.A

<sup>29</sup> Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA, é uma sociedade anónima de capitais integralmente públicos, detida a 100% pela AdP- Águas de Portugal.

<sup>30</sup> Fornecimento de água nos concelhos de Mafra, Torres Vedras, Alenquer e Azambuja na parte sul.

<sup>31</sup> Fornecimento de água nos concelhos do Bombarral, Cadaval, Peniche, Azambuja na parte norte e Óbidos.

<sup>32</sup> Fornecimento de água nos concelhos de Arruda dos Vinhos e Sobral de Monte Agraço.

<sup>33</sup> Fornecimento de águas nos concelhos de Rio Maior, Caldas da Rainha, Alcobaça e Nazaré.

### 3.3 - A Concessão de Água em Alta

Os SMA aderiram a um contrato de concessão para fornecimento de água em “alta” com as Águas dos Oeste, S.A (agente), em 31/12/2003<sup>34</sup>. Este contrato tinha como finalidade o abastecimento de água ao concelho de Alcobaça durante 30 anos, ou seja até dezembro de 2031.

Este contrato baseou-se num estudo apresentado pelo Agente, à CMA, sendo que o mesmo baseava-se em duas variáveis chave. Uma é que a demografia no Concelho de Alcobaça iria crescer bastante e a outra é que a capitação por pessoa também iria aumentar. Estas variáveis eram sustentadas em indicadores apresentados pelo Agente.

Com base nestas variáveis, foi apresentado então no estudo, um plano anual com caudal necessário para fornecimento de água ao concelho<sup>35</sup>, com o preço da tarifa por m<sup>3</sup>, e os valores que os SMA teriam que pagar por ano, conforme ilustrado na tabela 11. O estudo previa que os SMA iriam precisar deste caudal para abastecer a população, e este montante iria ser progressivo ao longo dos anos. Mais uma vez importa referir que este estudo foi elaborado pelo agente.

---

<sup>34</sup> Contrato assinado com o Município, e uma vez que os Serviços Municipalizados não têm capacidade jurídica.

<sup>35</sup> Neste momento definimos a palavra concelho, na discussão dos resultados explicamos o porquê da divergência da palavra entre as partes.



Tabela 11 - Plano para fornecimento de água

Ano	Caudal (m3/ano)	Tarifa (euros/m3)	Valor Mínimo
2003	0	0,5280	0
2004	0	0,5466	0
2005	0	0,5658	0
2006	1.613.404	0,5893	950.779
2007	3.300.017	0,6100	2.013.010
2008	3.373.226	0,6315	2.130.192
2009	3.446.434	0,6537	2.252.934
2010	3.519.643	0,6733	2.369.776
2011	3.592.851	0,6935	2.491.642
2012	3.666.060	0,7143	2.618.667
2013	3.739.269	0,7357	2.750.980
2014	3.812.477	0,7578	2.889.095
2015	3.885.686	0,7805	3.032.778
2016	3.858.894	0,8039	3.102.165
2017	4.032.103	0,8281	3.338.984
2018	4.105.311	0,8529	3.501.420
2019	4.178.520	0,8785	3.670.830
2020	4.251.729	0,9049	3.847.390
2021	4.324.937	0,9320	4.030.841
2022	4.398.146	0,9600	4.222.220
2023	4.471.354	0,9888	4.421.275
2024	4.544.563	1,0184	4.628.183
2025	4.671.771	1,0490	4.900.688
2026	4.690.980	1,0804	5.068.135
2027	4.764.189	1,1129	5.302.066
2028	4.837.397	1,1462	5.544.624
2029	4.910.606	1,1806	5.797.461
2030	4.983.814	1,2160	6.060.318
2031	5.057.023	1,2525	6.333.921

Fonte: Serviços Municipalizados Alcobaça

Neste plano, os três primeiros anos estão a zero, visto que era o tempo que o Agente teria para fazer obras de ligação, ou seja, a extensão dos ramais necessários para o

fornecimento da água nas condutas. Ficou acordado no contrato que o início do fornecimento ocorreria em junho de 2006, o que não se veio a verificar, sendo que esse momento só se veio a verificar três anos depois do acordado, ou seja em meados 2009.

O Agente atrasou-se a concluir as obras, sendo que no contrato não existe nenhuma cláusula que penalize qualquer incumprimento por parte deste, mas, existe se por acaso forem os SMA a incumprirem o acordado.

Face a este incumprimento, os SMA viram-se obrigados a ter que procurar outra alternativa para o fornecimento de água em alta, visto que a principal captação era a de Chiqueda, e esta poderia tornar-se falível. Aliás, no Município de Leiria, ocorreu uma situação idêntica em 2005, que foi uma captação em determinado momento deixar de ter caudal suficiente para fazer face às necessidades, o que levou á escassez da água para fornecer ao munícipes.

Os SMA com receio que pudesse acontecer o mesmo ao concelho de Alcobaça, visto que o Agente não sabia dizer quando tinha as obras concluídas, para começar a fornecer água nas condutas, viram-se obrigados a procurar novas captações de água no concelho. Foram feitas nove captações em diversos pontos do concelho, suportadas pelo orçamento dos SMA, o que fez com que os estes após terem essas novas captações, passassem a ser auto suficientes.

Em 2009, quando o Agente completou as obras, e estava em condições de fornecer água, os SMA disseram que agora não precisavam da água, visto que tinham feito um grande investimento em novas captações, e, que a partir desse momento a água que captavam chegava para fornecer o concelho.

Como nada constava no contrato por incumprimento por parte do agente, a câmara não acionou nenhum mecanismo para ser ressarcida dos três anos de incumprimento da entidade e do enorme investimento que por causa disso teve que fazer em novas captações. Segundo Alves (2002:143), o município só pode impor ao concessionado o

cumprimento das obrigações contratualizadas. Neste caso, os SMA mesmo que impusessem ao Agente, as penalizações não constavam do contrato.

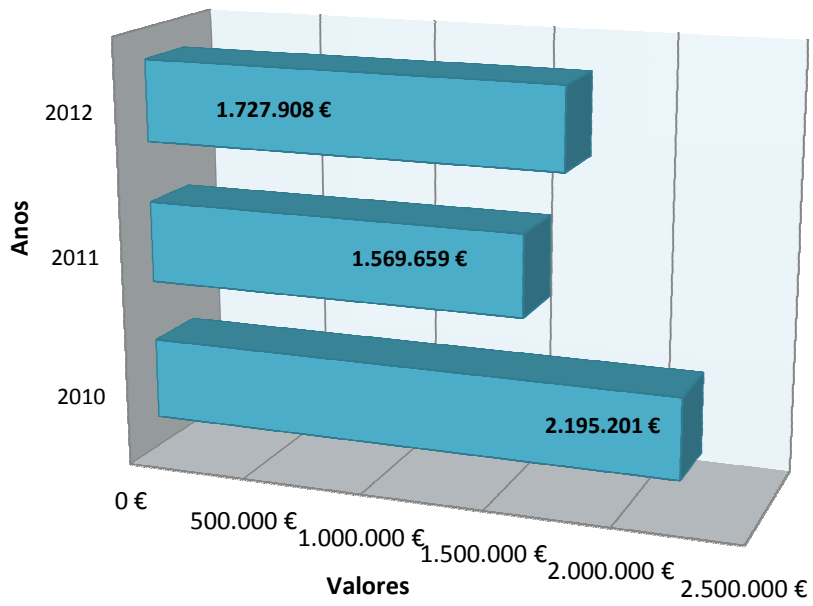
Contudo em 2010, o agente começou a faturar os caudais mínimos independentemente do município consumir a água ou não, o que fez com que os SMA entrassem em litígio com o agente, visto que no contrato não existia cláusula de incumprimento por causa do atraso nas obras, mas existe obrigatoriedade do município pagar os montantes descritos por ano na tabela 11, independentemente de consumir a água ou não.

A posição dos SMA é que como houve incumprimento por parte do Agente, ultrapassando este em muito a data prevista no contrato para começar a fornecer água, e após os SMA terem feito novas captações, o que os tornou auto suficientes, não faz sentido ter que pagar os montantes constantes no plano.

Neste momento existem divergências dos montantes a faturar entre as partes descritos no gráfico seguinte. Como consequência dessa divergência, este processo está em tribunal a aguardar decisão. Estes são os montantes que o agente faturou aos SMA como caudais de água fornecida, e que constavam no contrato, sendo que os SMA alegam que como tiveram que fazer novas captações por atraso do agente, não necessitam dessa água.

Analisando os valores no seu acumulado constatamos que no total dos três anos, o agente faturou ao SMA 5.492.768 €, de água que não é reconhecida pelo SMA.

Gráfico 1 - Montantes não reconhecidos



Fonte: elaboração própria

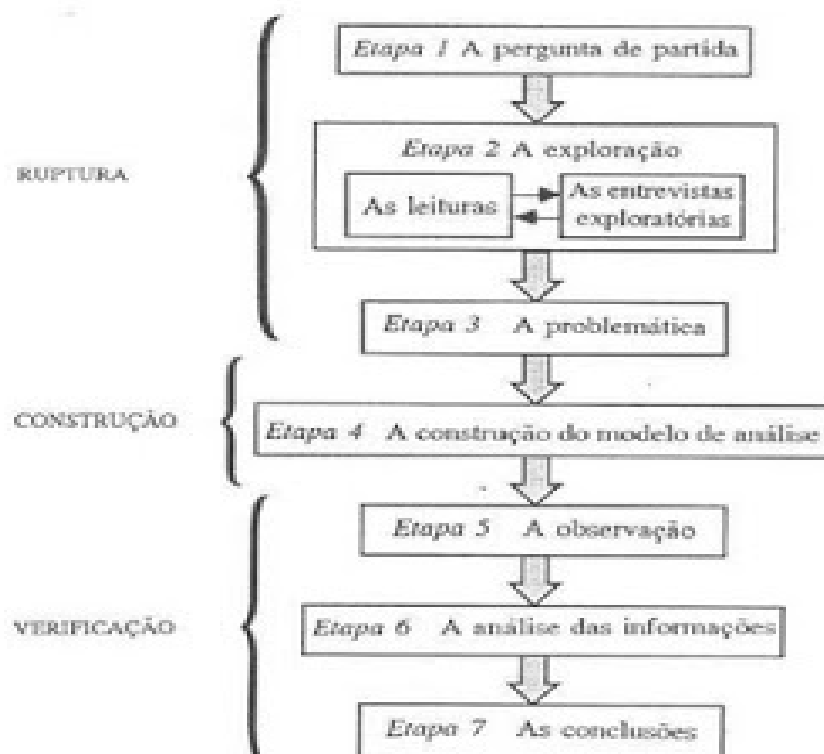
## CAPITULO IV - METODOLOGIA

## 4.1 - Enquadramento, Objetivo e Estrutura da Investigação

Qualquer investigação empírica pressupõe a aplicação de técnicas e métodos para a prossecução dos fins pretendidos. Reis (2010:58) defende que o investigador deverá adotar a metodologia que mais se adequa aos objetivos e às suas hipóteses de investigação.

Para alcançar os objetivos pretendidos, o investigador deverá planear as diversas etapas da investigação, que segundo Quivy e Campeendroudt (2008:26), passam por três momentos distintos, descritos na figura seguinte.

Figura 17 - Etapas do procedimento



Fonte: Quivy e Campeendroudt, (2008)

O autor divide o procedimento científico em três atos:

A *ruptura* consiste precisamente em romper com os preconceitos e as falsas evidências, que somente nos dão a ilusão de compreendermos as coisas. A ruptura é, portanto, o primeiro ato constitutivo do procedimento científico.

A *construção* só pode ser efetuada a partir de um sistema conceptual organizado, susceptível de exprimir a lógica que o investigador supõe estar na base do fenómeno. É graças a esta teoria que ele pode erguer as proposições explicativas do fenómeno a estudar e prever qual o plano de pesquisa a definir, as operações a aplicar e as consequências que logicamente devem esperar-se no termo da observação.

A *verificação*, uma hipótese só tem direito ao estatuto científico na medida em que pode ser verificada pelos factos.

Os três atos do procedimento científico não são independentes uns dos outros, eles complementam-se. No desenvolvimento de uma investigação, os três atos do procedimento científico são realizados através de uma sucessão de operações, sendo que estas são agrupadas em sete etapas distintas e descritas na figura 17.

### **O Objetivo**

A opção pelo presente estudo foi motivado pelo interesse atual do tema e da sua discussão presente quer no seio da Câmara Municipal de Alcobaça, quer na Assembleia Municipal. Este tema é, além do mais, atual e pertinente, visto que a dicotomia Público Privado, está em análise nos nossos dias. Achámos que sendo um tema atual, a elaboração desta investigação, irá contribuir para a melhor compreensão do contrato de concessão, sendo que os resultados aqui obtidos poderiam servir de base à explicação do caso aqui analisado.

Pela pesquisa efetuada, não existem evidências de outros estudos empíricos referentes a este tema no âmbito dos SMA. Pretende-se com esta investigação analisar se o contrato de concessão assinado com o Agente, e a CMA<sup>36</sup> é mais eficiente na prestação de um serviço público do que a gestão direta municipal, tal como é preconizado pela “*Teoria da Nova Gestão Pública*”. Para tal, foi formulada a seguinte questão:

***“O contrato de concessão é mais eficiente que a gestão direta municipal na prestação de um serviço público?”***

### **Estrutura da Investigação**

A estrutura da investigação assenta nas seguintes etapas:

- Revisão da literatura – a revisão da literatura tem, fundamentalmente, objetivo de conhecer a informação teórica e empírica sobre o tema da investigação. Utilizámos fontes de informação, nomeadamente artigos publicados, dissertações, sendo que esta pesquisa foi efetuada através da consulta documental, disponível quer em bibliotecas, quer em plataformas eletrónicas.

- Recolha de dados secundários – sendo dados já recolhidos e tratados revelam-se, porém, de grande importância. Segundo Barañano (2004:79) a utilização de dados secundários é uma ferramenta metodológica frequente no âmbito da investigação em gestão. No nosso caso, a recolha deste dados foi efetuada através da consulta de informação das entidades em estudo, nomeadamente nos Relatórios de Gestão e análise ao contrato de concessão e de consulta de informação nos sites oficiais das entidades envolvidas.

- Criação de dados primários – esta investigação é baseada em metodologia qualitativa. De forma a sistematizar a recolha de dados que permitissem responder ao

---

<sup>36</sup> Em substituição dos SMA por estes não terem personalidade jurídica

problema enunciado; utilizámos a técnica de questionário por entrevista. De acordo com Barañano (2004:79) esta etapa é considerada o fator que determina o maior grau de originalidade da investigação. Foram elaboradas dois tipos de entrevista, uma ao Vice-Presidente da Câmara, com o intuito de perceber quais as motivações políticas para a adesão a este tipo de contrato, e, a segunda ao Diretor Delegado dos SMA, com a finalidade de perceber se existem ganhos de eficiência na gestão dos SMA.

- Análise dos dados e discussão dos resultados – Para Lopes (2008:67) é a etapa que representa o verdadeiro contributo da investigação. Neste momento os dados obtidos contribuem para a explicação de determinado estudo, sendo que criam informação ainda não existente oferecendo uma interpretação dos resultados, e sugerindo novas linhas de investigação futuras.

#### **4.2 - Dados Primários e Secundários**

Os dados primários são considerados por diversos autores (Barañano, 2004 e Hill e Hill, 2008) determinantes no grau de originalidade da investigação. Para os dados primários foi adotada a metodologia do estudo caso, foram efetuadas duas entrevistas aos responsáveis municipais, através de um questionário por entrevista. Da câmara municipal a entrevista foi efetuada ao vice-presidente da Câmara e nos Serviços Municipalizados ao diretor delegado. As entrevistas foram realizadas em fevereiro de 2014.

Os dados secundários dados secundários foram recolhidos no período que decorreu de setembro a dezembro 2013, e os mesmos são referentes às demonstrações financeiras individuais, quer da CMA, quer dos SMA, relativos aos anos 2010, 2011 e 2012. Considerámos estes três anos pelo facto do exercício 2013 ainda estarem a decorrer os trabalhos de encerramento de ano, como tal os valores ainda não serem os finais. Foi também analisado o contrato de concessão de água em alta celebrado entre a CMA em representação dos SMA e o Agente. Foram também recolhidos dados através dos sites institucionais, quer da ERSAR, Aguas do Oeste, S.A, Águas de Portugal.



### **4.3 - Método de Recolha de Dados**

#### **Trabalho de campo**

O trabalho de campo foi desenvolvido em duas etapas principais: a recolha de dados secundários, ou seja: dados já trabalhados e obtidos através de pesquisa documental, relatórios produzidos e a criação de dados primários, dados estes que foram criados tendo por base principalmente as conclusões das entrevistas.

A seleção dos entrevistados obedeceu a critérios relacionados com o seu poder decisório, o que, na nossa perspetiva, contribui para a validade do estudo, sua utilidade e aplicação prática. Sendo que, os entrevistados representam o grau de decisão elevado de cada entidade. A primeira entrevista foi efetuada ao vice-presidente da CMA, enquanto órgão executivo, sendo que atualmente exerce funções de Presidente do Conselho de Administração dos SMA. A segunda foi efetuada ao diretor delegado enquanto responsável pela gestão nos SMA.

Foram elaboradas duas entrevistas com objetivos distintos, a primeira ao vice-presidente da Câmara e tem por finalidade perceber as motivações políticas para a celebração do contrato de concessão, a segunda ao diretor delegado com o intuito de perceber se houve ganhos de eficiência com a celebração deste contrato. Ambas as entrevistas foram efetuadas em fevereiro de 2013.

De realçar que ambos os entrevistados participaram nas negociações, aquando da assinatura do contrato em 2003.

#### **Pré Teste**

O pré-teste traduz-se num ensaio ao questionário, garantindo a uniformização da linguagem, o layout, a forma e a ordem das questões (Reis, 2010:105-106).

Para melhor validação do questionário solicitámos a um grupo de três pessoas, de diversas áreas de formação, que colaborassem para validar o questionário. A validação efetuada prende-se com a clareza das perguntas, evitando assim perguntas de interpretação menos clara, ou de resposta dúbia. Foram convidados três pessoas de áreas distintas, uma de português, com a finalidade de perceber se as perguntas eram claras e objetivas, uma de design para perceber se o layout do questionário era adequado, e por fim uma de educação física, sendo que esta era para perceber se o questionário final era perceptível, quer visualmente, quer ao nível do conteúdo.

### **Estrutura da entrevista**

Seguiu-se a metodologia adotada por Barañano (2004), construindo uma entrevista semi estruturada, com o objetivo de recolher informação sobre a opinião dos entrevistados, visando, no final, tentar perceber se os serviços municipalizados se socorreram do contrato de concessão tendo por base a eficiência de acordo com a teoria da nova gestão pública, ou se existe outro motivo para que não esteja relacionado com a teoria da NGP.

Foram elaborados dois guiões de entrevistas semi estruturada. A entrevista apresentada ao vice presidente da CMA, tem como finalidade perceber quais as motivações da Câmara para celebrar este tipo de contrato. A entrevista apresentada ao diretor delegado dos SMA, tem como finalidade perceber que tipo de gestão está associado a este tipo de contrato. A entrevista divide-se em três grupos distintos

Na primeira parte da entrevista, apresentaram-se questões de âmbito geral, com o objetivo de caracterizar o entrevistado, conforme ilustrado na tabela seguinte.

Tabela 12 – Estrutura das entrevistas – parte I

Parte I	Questões
Caracterização Entrevistado	Qual o cargo que ocupa?
	Sexo?
	Habilitações Literárias?
	Número de mandatos na Autarquia?

Na segunda parte da entrevista, procurámos saber junto do vice presidente da CMA os motivos para levaram esta a recorrer a uma entidade externa para a prestação de um serviço público através de um contrato de concessão. Relativamente ao diretor delegado, a segunda parte da entrevista tem como finalidade perceber se este tipo de contrato de concessão trouxe ganhos de eficiência para os SMA. Sendo as perguntas, constantes da tabela 13, em grande parte similares em ambas as entrevistas, importa aferir no final, se a visão política vai de encontro à visão gestionária, no que concerne a esta matéria.

Tabela 13- Estrutura da entrevista - Parte II

Parte II	Questões
Modelo Atual Prestação de Serviços	A Câmara Municipal recorreu a alguma entidade externa para a produção e prestação de um serviço?
	Os serviços são prestados a que entidade?
	Que tipo de serviço é que a entidade externa presta?
	Quem tomou a iniciativa de recorrer a uma entidade externa para a prestação do serviço?
	Houve alguma consulta a uma entidade externa para viabilizar o projeto?
	Quais os fatores que estiveram na base na externalização do serviço?
	A Câmara Municipal não ponderou outra forma da prestação do serviço?
	Na sua opinião, qual o desempenho da entidade externa?
	Qual a sua opinião sobre a decisão de o Município ter externalizado este serviço?
	Os Serviços Municipalizados recorreram a alguma entidade externa para a produção e prestação de um serviço?

Na terceira parte da entrevista tentámos perceber como é que o vice-presidente perspetiva o futuro do abastecimento da água aos munícipes de Alcobaça, se este serviço continuará a ser efetuado através dos SMA ou se existirá a possibilidade deste serviço sair da esfera municipal. Foram colocadas questões similares ao diretor delegado, com intuito de perceber se as perceções políticas e gestionárias serão idênticas. As questões colocadas foram as constantes na tabela:

**Tabela 14 - Estrutura da Entrevista - Parte III**

<b>Parte III</b>	<b>Questões</b>
O Modelo de Gestão no Futuro	Com base na experiência atual, recomenda este tipo de contrato de prestação de serviços?
	Identifique alguns pontos fortes e alguns inconvenientes deste tipo de contrato?
	Como prospectiva o papel dos Serviços Municipalizados de Alcobaça no futuro?

### **Escalas de importância**

Para a elaboração das entrevistas foram utilizadas escalas nominais e escalas ordinais. As escalas nominais consistem na divisão dos dados em categorias mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas, o que implica que toda a fração de dados se encaixe numa única categoria e que todos os dados se encaixem numa categoria da escala. Por sua vez, a escala ordinal mantém as características da escala nominal, mas tem a capacidade de ordenar os dados das suas categorias, estabelecendo uma graduação entre elas.

Foram utilizadas escalas nominais na entrevista. Algumas das questões onde foi utilizada este tipo de escala na sua categorização foram as constantes na tabela seguinte.

Tabela 15 - Escalas Nominais

Questões
Cargo que ocupa
Opinião sobre a iniciativa de recorrer a uma entidade externa
Opinião sobre o desempenho da entidade externa
Habilitações Literárias
Sexo

A Utilização de escalas ordinais tem como objetivo de obter dados medidos através de “escalas de avaliação”, foram usadas respostas alternativas do tipo geral, que pretendiam recolher a opinião do entrevistado. A escala utilizada para medir a opinião atribuída aos itens que integravam a entrevista foram as constantes na tabela seguinte.

Tabela 16 - Escalas Ordinais

Nível	Importância
1	Sem importância
2	Pouco importante
3	Importante
4	Muito importante

Na parte final da entrevista, foram colocadas três perguntas abertas sobre os benefícios, pontos fortes e inconvenientes, deste contrato de concessão, bem como é prespetivado o futuro do SMA no que concerne ao fornecimento de água aos municípios. Esta parte da entrevista é considerada de grande importância, sendo que através da opinião dos entrevistados, poderemos antecipar o que será o contrato de concessão e o papel dos SMA no futuro.

Salientamos que, uma vez que as entrevistas foram efetuadas ao vice- presidente da CMA e ao diretor delegado do SMA, as respostas poderão não estar desprovidas da

## Metodologia

tendência dos entrevistados em dar respostas socialmente ou politicamente desejáveis. Acresce a estes factos, o autor desta investigação ser trabalhador na CMA, e ser o mesmo a efetuar as entrevistas.

## CAPITULO V - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 5.1 - Enquadramento

Neste capítulo apresentar-se-ão os resultados obtidos após o tratamento dos dados primários, obtidos pelas entrevistas efetuadas. Procurámos perceber se o contrato de concessão para fornecimento de água em alta, assinado pela CMA e o Agente tem motivações meramente gestionárias, como advoga a NGP, ou, se existiu outra motivação para a celebração desse contrato.

Após a análise dos dados recolhidos através das entrevistas, junto do vice-presidente da CMA e do diretor delegado dos SMA, é nossa intenção agrupar a informação, e proceder ao respetivo tratamento dos dados por forma a responder à questão formulada por nós:

***“O contrato de concessão é mais eficiente que a gestão direta municipal na prestação de um serviço público?”***

A discussão dos resultados irá abordar numa primeira fase as motivações gestionárias, tentando nós perceber se o contrato de concessão trouxe mais eficiência aos SMA na prestação desse serviço. Numa segunda fase abordaremos as questões relacionada com as demonstrações financeiras, quer do Município quer dos Serviços Municipalizados, tentando evidenciar ao nível do endividamento líquido, qual foi o impacto das contas do SMA nas da CMA. Por fim agruparemos a informação relativa à terceira parte da entrevista, tendo por base a visão dos entrevistados, no papel dos SMA no futuro.

### 5.2 - Tratamento de Dados

As entrevistas foram repartidas em três partes, na primeira procurou-se fazer uma caracterização do entrevistado, na segunda, foram efetuadas perguntas específicas sobre o contrato de concessão a o seu impacto na gestão dos SMA, com a finalidade de

perceber quais as motivações que levaram a Câmara a assinar este tipo de contrato, por fim, na parte três foram efetuadas três perguntas abertas com a finalidade de perceber se este tipo de contrato é benéfico para a entidade, e, prespetivar o papel dos SMA no futuro.

De salientar que em ambos os questionários as perguntas eram muito similares. A ideia era analisar dois pensamentos distintos, por um lado a componente política, sendo que estes são eleitos em sufrágio pelos munícipes versus a gestão, sendo que o representante é quadro do SMA. Ou tratar os dados, estamos em condições de afirmar se neste caso as preocupações eram consonantes entre a visão política e a gestão.

Analisando os dados da primeira parte da entrevista da CMA, o entrevistado foi o vice-presidente da Câmara Municipal de Alcobaça, Dr. Herminio Rodrigues, que atualmente acumula este cargo com o de Presidente do Conselho de Administração do Serviços Municipalizados de Alcobaça. É do sexo masculino, e possui uma licenciatura, sendo que neste momento está no seu quinto mandato.

Analisando os dados da primeira parte da entrevista dos Serviços Municipalizados, o entrevistado foi o Eng. Rilhó, que atualmente exerce funções como Diretor Delegado, ou seja, é responsável pela gestão dos SMA. É do sexo masculino, e possui licenciatura.

A nossa escolha recaiu sobre estas duas pessoas, visto serem as que tem maior responsabilidade. Aquando da celebração do contrato de concessão com Agente, o atual vice-presidente era vereador a tempo inteiro, sendo que o atual diretor delegado, na altura participou na altura nas negociações do contrato, sendo que desempenhava as mesmas funções. Na nossa opinião os resultados retirados das entrevistas irão permitir perceber quais as motivações reais para a assinatura deste contrato, visto que ambos entrevistados estiveram nas negociações.

Analisando a segunda parte da entrevista, as perguntas tinham por finalidade perceber os efeitos do contrato de concessão na gestão dos SMA, para tal, foram elaboradas nove



questões ao responsável da CMA e seis questões ao diretor dos SMA. Para efetuar a análise às respostas obtidas elaborámos duas tabelas diferentes, sendo que as questões estão numeradas de acordo com o constante no guião das entrevistas. Na tabela 17 iremos abordar as respostas da CMA e na tabela 18 as respostas dos SMA.

**Tabela 17 - Questões da parte II da entrevista à CMA**

<b>Questões</b>	<b>Respostas à parte II da entrevista à CMA</b>
2.1	A resposta foi o sim, ou seja, A Câmara recorreu a um agente externo para a prestação de um serviço para fornecimento de água em alta, sendo o agente escolhido as Águas dos Oeste, SA. Este Agente pertence ao grupo Águas de Portugal, S.A.
2.2	Apesar de ter sido a CMA a assinar o contrato por falta de personalidade jurídica dos SMA, a entidade presta serviços nos SMA.
2.3	A entidade presta serviços no fornecimento de água em alta.
2.4	Quem tomou a iniciativa para recorrer a uma entidade externa foi a Câmara Municipal
2.5	Não houve consulta a uma entidade externa. O estudo foi apresentado pelo agente externo, sendo que a CMA viabilizou o projeto apresentado sem ter recorrido a nenhuma entidade independente para confirmar os valores apresentados.
2.6	Os motivos considerados de extrema importância para a CMA para adesão a este contrato deveram se sobretudo à possível de haver escassez da agua nos pontos de captação. O segundo fator mais importante foi a questão financeira, sendo que os restantes motivos apresentados são considerados de sem importância.
2.7	A CMA não ponderou outra forma de prestação do serviço.
2.8	Relativamente a este ponto, o entrevistado considerou os motivos apresentados como de muito importante.
2.9	Dos motivos apresentados, o que foi considerado de muito importante foi a entidade estar a cumprir com o acordado, seguindo-se com grau de importante o facto de não ter sido a decisão mais correta, visto que como se veio a verificar os SMA acabaram por resolver o problema com os seus recursos. As restantes motivos foram considerados de pouca importância.

Fonte: elaboração própria

**Tabela 18 - Questões da parte II da entrevista aos SMA**

<b>Questões</b>	<b>Respostas à parte II da entrevista à SMA</b>
2.1	A resposta foi o sim, ou seja, A Câmara recorreu a um agente para a prestação de um serviço para fornecimento de água em alta, sendo o agente as Águas dos Oeste, S:A.
2.2	A entidade presta serviços no fornecimento de água em alta.
2.3	Não houve consulta a uma entidade externa. O estudo foi apresentado pelo agente sendo que a CMA viabilizou o projeto apresentado sem ter recorrido a nenhuma entidade independente.
2.4	Os motivos considerados de extrema importância para a CMA para adesão a este contrato deveram se sobretudo à possível escassez da água nos pontos de captação. O segundo fator mais importante foram as questões financeiras, sendo que os restantes motivos apresentados são considerados de sem importância
2.5	O motivo considerado com grau de importante foi a qualidade do serviço prestado, sendo que os restantes foram considerados de muito importante
2.6	O entrevistado considerou que a decisão de recorrer a uma entidade externa não foi a decisão mais correta de muito importante, seguido de a entidade tem cumprido com o acordado , como importante. Os restantes motivos são considerados de sem importância.

Fonte: elaboração própria

Dos resultados obtidos, podemos concluir que as respostas tiveram graus de importância semelhantes, sendo que neste caso com base nas respostas obtidas, que não estamos perante fatores de ordem gestonária, procurando os SMA com a adesão a este tipo de contrato melhor eficiência na prestação do serviço, como advoga a teoria da NGP.

O principal motivo que levou os SMA a recorrerem a este tipo de contrato deveu-se essencialmente há previsível escassez de água das captações próprias. Este motivo foi considerado muito importante por ambos os entrevistados, sendo que o mesmo não foi sugerido por nós, aquando da elaboração da entrevista.

Alguns fatores considerados sem importância por ambos os entrevistados para a adesão ao contrato de concessão, são os seguintes:

- Aliviar os serviços de tarefas operacionais;
- Maior capacidade de flexibilização da gestão;
- Situações de sucesso noutros municípios;
- Melhor eficiência na prestação do serviço;
- Imposições Legais.

Relativamente à importância da “qualidade do serviço prestado”, existe divergência no grau de importância. O vice-presidente atribuiu-lhe grau máximo, sendo que o diretor delegado dos SMAS, salientou que muitas vezes tem que ser os seus serviços a tratar da água, porque esta, muitas vezes não vem dentro dos padrões de qualidade, sendo que os SMA ainda têm um custo acrescido com este tratamento. Devido a este fator é-lhe atribuído um grau de importante.

Na questão *“Não foi a decisão mais correta, visto que os serviços municipais poderiam prestar este serviço”*, o grau de importância atribuído é diferente, a CMA atribuiu-lhe um grau de importante, sendo que os SMA dão grau de muito importante ao facto de não ter sido a decisão mais correta, na opinião do diretor delegado o município não tem necessidade da água fornecida pelo agente

Na questão *“A entidade externa tem cumprido com o acordado”*, a CMA atribuiu-lhe um grau de muito importante, sendo que os SMA atribuiu-lhe grau de importante.

Analisando a terceira parte da entrevista, os resultados obtidos tem por finalidade perceber como que os intervenientes avaliam o contrato de concessão, nomeadamente os pontos fortes e os inconvenientes subjacentes ao mesmo, e por fim como é que é prespetivado o papel dos Serviços Municipalizados no futuro.

**Questão 3.1 - Com base na experiência atual, recomenda este tipo de contrato de prestação de serviços?**

Relativamente a esta questão o vice-presidente, é da opinião que este tipo de contratos podem ser muito válidos para a gestão pública, neste caso específico os Serviços Municipalizados. Ao conceder este serviço a um agente externo, neste caso as Águas do Oeste, S.A, na teoria e sendo esta uma entidade especializada na matéria, os ganhos de escala e o *know-how*, deveriam ser variáveis suficientes para que este serviço fosse prestado a preços mais reduzidos, trazendo poupanças para os munícipes, o que sinceramente não se veio a verificar.

O vice-presidente, admite que existe algumas divergências com as Águas do Oeste, S.A, relativamente ao contrato formalizado, por causa, do plano acordado de caudal fornecimento de água. A câmara entende que era para o fornecimento de todo o concelho e o agente assume que era só para fornecer a zona sul do concelho.

Contudo, a opinião do vice-presidente vai no sentido que este tipo de contrato em determinadas matérias poderá ser benéfico para a gestão municipal.

Colocámos a mesma questão ao diretor delegado dos SMA, e ai a resposta é negativa, ou seja, não recomenda este tipo de contrato. Segundo ele, este tipo de contrato não trouxe ganhos à gestão do SMA. O município vinculou-se através de um contrato a ter de consumir determinado caudal a determinado preço, e o mesmo que não é comportável para as contas do SMA.

O diretor para justificar a sua decisão, explanou sobre o historial do contrato assinado com as Águas do Oeste, S.A, sendo que este previa o fornecimento de 3.6M metros cúbicos de água nas condutas para o ano 2012. Segundo ele este valor era para o concelho todo, mas segundo as Águas do Oeste, era só para fornecer a zona norte, ou seja, entrava no concelho ela ligação da Azambujeira e fornecia as freguesias da Benedita, Turquel, Vimeiro e parte da freguesia de Évora de Alcobaça. É neste ponto

que os SMA e a Águas do Oeste divergem de opinião, sendo que para o Município este valor deveria ser para fornecer o concelho todo, segundo as Águas do Oeste é só para fornecer a parte norte. No contrato está escrito que as Águas do Oeste têm que fornecer estes montantes ao Concelho, ora, esta terminologia abrange todo o território e não uma zona específica.

O diretor coloca em causa os valores apresentados no estudo, sendo que este previa um consumo para 2012 de 3.6M m<sup>3</sup> de água, e na realidade o município consumiu na sua totalidade 3.176.875M m<sup>3</sup><sup>37</sup>, ou seja, se analisarmos a previsão de consumo no estudo versus os consumos reais de 2012, constatamos que existe um acréscimo em perto do 500 mil m<sup>3</sup>. Neste caso, o diretor até assume que este valor até poderia ser justificado, porque existem variáveis que tem sempre alguma oscilação, nomeadamente a capitação por consumidor que tem vindo a diminuir. O que não se compreende é que o estudo considere uma previsão de consumo 3.6M m<sup>3</sup> de água somente para a zona norte, quando esse valor nem é consumido pelo concelho todo.

Os SMA com base nesta divergência de consumos só paga o que efetivamente consome para a zona acordada, ou seja, 1.9M m<sup>3</sup>, e, ou seja, este valor estamos a pagar, sendo que o valor restante está a ser devolvido através da faturação às Águas do Oeste, afirma o diretor.

Ainda segundo o diretor, esta divergência fez com que as Águas do Oeste colocassem uma injunção em tribunal contra a Câmara Municipal por incumprimento, decisão esta que ainda está a aguardar decisão. Em 2006 a Câmara Municipal e as Águas do Oeste, S.A foram junto da entidade reguladora ERSAR, com a finalidade de esta mediar o conflito, sendo que esta afirmou perentoriamente que o conflito tinha que ser resolvido entre as partes, visto existir um contrato assinado. Contudo, a ERSAR reconhece que o estudo elaborado pelas Águas do Oeste está sobredimensionado à realidade do

---

<sup>37</sup> Valor apresentado no Relatório de Gestão 2012 dos Serviços Municipalizados

Concelho de Alcobaça, tanto ao nível das previsões de aumento de demografia, como de capitação por consumidor. Relembramos que são estas as duas variáveis chaves que sustentam os valores constantes no contrato.

É suportado também neste parecer que a CMA só paga os caudais consumidos, tanto que a previsão de caudal fornecido é excessiva só para a zona sul, tanto que eles nunca conseguiram abastecer o concelho todo, porque isso implicaria obras de valor avultado pelas Águas do Oeste, S.A. Neste momento estamos a aguardar a decisão da justiça afirmou o Diretor.

O Diretor conclui dizendo que os SMA estão neste momento a pagar 0.72€ m<sup>3</sup> de água fornecida pelo agente, quando estes a estão a comprar a 0.38€ m<sup>3</sup> à EPAL, o que segundo este, o valor cobrado aos SMA é excessivo, sendo que muitas vezes essa água ainda tem que ser tratada pelos SMA, visto que a mesma não obedece aos padrões de qualidade.

Importa referir que o contrato deveria ter sido proposto pelo principal agente, neste caso os SMA ao agente, o que não se verificou. Ao não ter acontecido isto os SMA ficaram vinculados às cláusulas propostas pelo agente.

**Questão 3.2 - Identifique alguns pontos fortes e alguns inconvenientes deste tipo de contrato?**

Para melhor sistematizar as respostas, elaborámos um quadro com as opiniões dos entrevistados, tendo este definido quais os pontos fortes e inconvenientes do contrato de concessão.

**Tabela 19- Pontos fortes e inconvenientes do contrato de concessão.**

	CMA		SM	
	Pontes Fortes	Inconve.	Pontes Fortes	Inconve.
Os serviços Municipalizados não terem que se preocupar com a prestação do serviço.	X		X	
Tratamento de Água defeituoso				X
Estudo de viabilidade desajustados à realidade		X		X
Não haver penalizações ao agente externo por incumprimento				X
A Câmara perde o poder, sobre a prestação desse serviço		X		

Fonte: Elaboração própria

O vice-presidente, considera como pontes fortes o conforto na gestão dos serviços municipalizados, visto que estes não têm que se preocupar com o serviço. Como inconvenientes o vice-presidente refere que se os estudos de viabilidade forem desajustados à realidade poderão acarretar elevados custos para a entidade contratante, e que a câmara neste caso, e, apesar de ter poderes fiscalizadores perde o controle, estando vinculada ao cumprimento do que está acordado no contrato.

O diretor delegado por sua vez considera que como pontes fortes os SMA não terem que se preocupar com a prestação do serviço. Como inconvenientes refere a qualidade da água fornecida, visto que muitas vezes os SMA têm que lhe acrescentar tratamento. O estudo de viabilidade desajustado à realidade é outro dos inconvenientes, e, aqui até sugere que exista uma entidade externa e independente para viabilizar o projeto, e não haver penalizações pelo incumprimento do contrato por parte do agente contrato é outro dos inconvenientes. Segundo o diretor este motivo prende-se por ter sido as Águas do Oeste, S.A a viabilizar o projeto, sendo que se assumiu que não iriam haver incumprimentos.

Dos pontos fortes e inconvenientes apresentados, existem dois que são comuns aos dois entrevistados, a saber:

- Os serviços Municipalizados não terem que se preocupar com a prestação do serviço;
- Estudo de viabilidade desajustados à realidade.

De salientar que aquando da adesão ao contrato, o carácter gestor não foi condição, deveu-se sobretudo a opção política. Analisando os pontos fortes, das duas entrevistas, percebemos que o facto dos SMA não terem que se preocupar com a prestação destes serviços já é um fator positivo neste tipo de contrato e é comum aos dois entrevistados. O diretor reconhece que após o investimento feito pelos SMA em novas captações esse fator deixou de ser importante neste caso visto que passaram a ficar autónomos na captação de água.

Relativamente aos inconvenientes que foram considerados em comum destacamos o estudo de viabilidade desajustado à realidade, sendo que para ambos este foi o principal motivo que faz com que hoje exista divergência entre as partes.

### **Questão 3.3 - Como prospectiva o papel dos Serviços Municipalizados de Alcobaça no futuro?**

Sendo esta uma pergunta de carácter mais prospetivo, ou seja de prever o futuro, ambos os entrevistados consideram que o futuro dos SMA passará pela verticalização do serviço, ou seja, as Águas do Oeste, S.A, passará a controlar o fornecimento de água em “alta”, ou seja, colocar água nas condutas e o fornecimento de água em “baixa”, fornecimento aos consumidores.

O diretor afirma ainda que essa é a intenção das Águas do Oeste, S.A, visto que eles já apresentaram uma proposta concreta para a resolução do diferendo, propondo aos SMA ficar com o abastecimento da água em baixa, pagando ao município 0.18€ por m<sup>3</sup>, mas não se responsabilizam por qualquer obra que seja necessária fazer durante um período de 10 anos. De salientar que este pagamento dos 0.18€ por m<sup>3</sup> de água consumida, não



se traduziria numa receita efetiva para os SMA. Este valor serviria para descontar na dívida existente dos SMA ao Agente.

Na opinião do diretor este seria um excelente negócio para as Águas do Oeste, S.A, visto que nesses 10 anos não teriam encargos com a manutenção das condutas.

É sugerido pelo diretor a criação de uma empresa intermunicipal, para o fornecimento de água aos municípios aderentes, sendo que a mesma não teria o carácter da obtenção de lucro, como existe atualmente, devido ao diferencial do preço de 0.35€ m<sup>3</sup>, que a água custa ao Agente, quando compra à EPAL, e o valor de venda aos SMA 0,72 m<sup>3</sup>.

Após efetuada a análise ás entrevistas efetuadas ao vice presidente da CMA e ao diretor delegado dos SMA, vamos perceber á análise dos montantes faturados pelo agente, mas os SMA não reconhecem como dívida, tendo devolvido a faturação. A divergência sobre estes valores está neste momento em tribunal e os mesmos constam na tabela 22 e no Relatório de Gestão 2012 do SM.

Neste momento existem 5.492.768€ em divergência entre as partes, estando os valores desagregados por ano gráfico 1. Os SMA ao não contabilizarem esta dívida desvirtuam as suas Demonstrações Financeiras, quer ao nível dos seus custos e endividamento.

Os SMA em 2012 lançaram a faturação da parcela de água que consumiram, e esse valor ascendeu a 844.751€, ora se atendermos aos caudais mínimos de consumos contratados o SMA ficam por contabilizar 1.727.908€, referentes a esse ano.

Importa por isso perceber qual o impacto que esses montantes terão, nas contas do SMA e na CMA para cálculo do endividamento líquido, se a decisão do Tribunal for desfavorável aos SMA Passaremos por isso por incorporar os valores que não foram lançados em cada ano nas demonstrações financeiras dos SMA e, posteriormente recalcularemos o novo endividamento líquido da CMA.

Relativamente à estrutura de custos incluindo os valores em falta, os custos passariam a ser estes, conforme ilustrado na tabela seguinte.

**Tabela 20 - Estrutura de custos alterada**

<b>10</b>	<b>2010</b>	<b>2010 (a<sup>38</sup>)</b>	<b>2011</b>	<b>2011 (a)</b>	<b>2012</b>	<b>2012(a)</b>
CMVMC	280.302	280.302	1.038.552	1.038.552	991.089	991.089
Fornecimento e serviços	3.615.615	5.810.816	2.931.907	4.501.566	2.666.816	4.394.724
Custos com o pessoal	1.488.438	1.488.438	1.307.777	1.307.777	1.044.605	1.044.605
Outros Cust. Operacionais	69.511	69.511	35.169	35.169	21.149	21.149
Amortizações do exercício	2.410.200	2.410.200	2.432.813	2.432.813	2.357.565	2.357.565
Provisões do exercício	0	0	104.352	104.352	76.881	76.881
Custos e perdas financeiras	82.657	82.657	375.469	375.469	203.414	203.414
Outros C. Perdas Extraordinárias	81.685	81.685	90.203	90.203	160.464	160.464
<b>TOTAL</b>	<b>8.028.409</b>	<b>10.223.610</b>	<b>8.028.409</b>	<b>9.885.900</b>	<b>8.316.241</b>	<b>9.249.891</b>

(a) Valor incluindo a faturação por lançar

Fonte: Elaboração própria

Como podemos constatar, no período em análise a incorporação destes montantes teve um impacto significativo no montante de custos, passaria em 2010 a ter um acréscimo de 2.3M€, em 2011 de 1.8M€ e em 2012 900mil euros

Como podemos analisar na tabela 21, os SMA apresentavam nos dois últimos anos resultados líquidos positivos, ao incluir os valores não faturados, passa a ter nos três anos em análise resultados negativos, por via dos resultados operacionais passarem a ser mais negativos.

<sup>38</sup> (a) Inclui os valores em divergência

**Tabela 21 - Estrutura de custos incluindo os valores não faturados**

<b>Resultados</b>	<b>2010</b>	<b>2010 (a)</b>	<b>2011</b>	<b>2011(a)</b>	<b>2012</b>	<b>2012(a)</b>
Resultados Operacionais	-2.277.883	-4.473.084	-916.932	-2.486.591	-86.350	-1.814.258
Resultados Financeiros	2.537	2.537	-287.213	-287.213	-110.152	-110.152
Resultados Correntes	-2.275.346	-4.470.547	-1.204.145	-2.773.804	-196.502	-1.924.410
Resultados Extraordinários	1.329.005	1.329.005	1.318.702	1.318.702	813.873	813.873
Resultados Líquidos	-946.371	-3.141.542	114.557	-1.455.102	617.371	-1.110.537

(b) Valor incluindo a faturação por lançar

Fonte: Elaboração própria

Ao nível do balanço, incorporando os valores não lançados temos o seguinte

**Tabela 22 - Balanço incluindo valores não faturados**

<b>Balanço</b>	<b>2010</b>	<b>2010(a)</b>	<b>2011</b>	<b>2011(a)</b>	<b>2012</b>	<b>2012(a)</b>
Imobilizado	28.870.603	28.870.603	28.070.695	28.070.695	27.119.607	27.119.607
Existências	139.696	139.696	147.297	147.297	154.028	154.028
Terceiros	5.629.064	5.629.064	5.305.524	5.305.524	2.174.447	2.174.447
Disponibilidades	219.003	219.003	208.094	208.094	160.080	160.080
Custos Diferidos	229.159	229.159	273.107	273.107	260.476	260.476
<b>Total Ativo</b>	<b>35.087.525</b>	<b>35.087.525</b>	<b>34.004.716</b>	<b>34.004.716</b>	<b>29.868.639</b>	<b>29.868.639</b>
Capital Próprio	7.483.210	5.288.009	6.581.974	5.012.315	6.899.527	5.171.619
Passivo	16.083.193	18.278.394	15.470.848	17.040.507	10.207.330	11.935.238
Proveitos Diferidos	11.521.122	11.521.122	11.951.895	11.951.895	12.761.782	12.761.782
<b>Total</b>	<b>35.087.525</b>	<b>35.087.525</b>	<b>34.004.716</b>	<b>34.004.716</b>	<b>29.868.639</b>	<b>29.868.639</b>

(a) Valor incluindo a faturação por lançar

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar o Balanço modificado, verifica-se que o impacto, aconteceu essencialmente em duas classes, a saber:

- Diminuição do Capital Próprio, por via da diminuição do resultado líquido;

- Aumento do passivo, resultante do aumento de dívida aos fornecedores.

Analisando o impacto que teve este aumento no cálculo do endividamento líquido da CMA, conforme ilustrado na tabela 23, verificamos que a margem de endividamento líquido do Município, apesar de positiva, diminuiu em todos os anos comparando com o montante reportado nos Relatório de Contas.

**Tabela 23 - Endividamento líquido modificado**

<b>Anos</b>	<b>Limites de endividamento líquido</b>	<b>Endividamento líquido da Câmara</b>	<b>Endividamento líquido da Câmara com acréscimo SMA</b>	<b>Margem incluído valores não lançados</b>	<b>Margem reportada no SIAL</b>
2010	27.176.586	20.608.257	22.803.458	4.373.128	6.568.329
2011	20.608.257	18.841.483	20.411.142	197.115	1.766.774
2012	18.841.483	11.779.455	13.507.363	5.334.120	7.062.028

## CAPITULO VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 6.1 - Conclusões

O trabalho desenvolvido procurou abordar a problemática do contrato de concessão de um serviço público, e o papel que o mesmo assume na gestão dos serviços municipalizados. Este tema insere-se na Teoria na Nova Gestão Pública, mais concretamente na variante da descentralização.

Começámos por abordar no capítulo I, a evolução da administração local em Portugal e as suas modificações ao longo do tempo, abordámos também o setor das águas, saneamento e resíduos sólidos em Portugal, contextualizando a sua evolução, assim como a entidade reguladora ERSAR, e o seu papel, como o grupo das Aguas de Portugal.

Na revisão bibliográfica, começamos por abordar o modelo profissional de Estado e de Administração Pública, orientado pela lógica legalista, contrapondo este à Teoria da Nova Gestão Pública, cuja orientação é colocada nas questões de mercado e nas questões da economia, sendo que dentro desta, explanamos a variante da descentralização, mais concretamente o contrato de concessão.

Prosseguimos com a análise ao contrato de concessão assinado pela CMA, por falta de personalidade jurídica dos SMA e o agente. Esta análise fez parte do nosso estudo caso. Através do tratamento de dados secundário e primários procurámos responder a questão por nós colocada, sendo a seguinte:

***“O contrato de concessão é mais eficiente que a gestão direta municipal na prestação de um serviço público?”***

A nossa conclusão relativamente a esta pergunta vai no sentido que neste estudo não ficou demonstrado que o contrato de concessão fosse mais eficiente que a gestão direta

municipal. Aliás a celebração deste tipo de contrato em nada teve a ver com questões de eficiência da gestão dos SMA, foi uma mera opção política.

Neste estudo ficou demonstrado que o risco a adesão a este tipo de contrato é bastante elevado, se o mesmo não for suportado por um estudo de viabilidade de uma entidade isenta às partes, esta conclusão foi validada pelos entrevistados. Neste caso, foi o agente a apresentar o estudo e não os SMA, esta situação fez com que o município fosse penalizado.

Outro risco associado a este tipo de contrato é que as partes ficam reféns do que for contratualizado, neste caso pareceu-nos que a parte mais frágil nas negociações foram os SMA, o que fez com que o contrato incluía penalizações por não cumprimento por parte desta, mas ao contrário não se verifica.

Enquadrando este estudo com a teoria, o mesmo é enquadrável na Teoria da Nova Gestão Pública, na variante da descentralização, Teoria do Principal Agente. Constatámos que neste estudo de caso as motivações para a adesão a este tipo de contrato não foram gestionárias. Constatamos que a seleção adversa e o risco moral estão presentes neste caso, porque o agente escolhido era detentor de diversa informação que não comunicou aos SMA antes da assinatura do contrato.

## **6.2 - Limitações do Estudo**

Foram várias as limitações que encontramos na elaboração da dissertação, sendo esta uma matéria sensível para os SMA destacamos as seguintes:

- Os dados recolhidos para análise do contrato;
- Como os entrevistados detêm grau importância elevada tanto na CMA como nos SMAS, as entrevistas poderão não relevar tudo relativamente a esta matéria;
- Acesso a alguma informação para completar os dados aqui apresentados, devido a esta ser uma matéria sensível no seio dos SMA.

Apesar destas limitações, e, de outras que foram surgindo no decorrer do trabalho, estas foram sendo ultrapassadas com êxito. No essencial, conseguiu-se demonstrar que o contrato de concessão em nada teve a ver com questões gestionárias, sendo que o mesmo valida com a NGP não nas motivações associadas à teoria, mas nos riscos associados, nomeadamente a seleção adversa e o risco moral. Conclui-se também que o contrato assinado entre as partes foi altamente prejudicial para os SMA.

### **6.3 - Contributo do Trabalho**

A realização deste trabalho de dissertação pode ser considerada uma mais-valia, pois a apresentação dos resultados obtidos validou os riscos associados a este tipo de contrato como preconizado pela NGP. Os resultados obtidos poder-nos-ão ajudar em casos futuros, a evitar estes riscos, nomeadamente na apresentação do estudo de viabilidade e na formalização do contrato por entidades independentes.

### **6.4 - Recomendações e desenvolvimentos futuros**

No âmbito deste trabalho de dissertação espera-se que os dados aqui apresentados possam contribuir para perceber o contrato de concessão e os riscos associados ao mesmo. A ligação entre as partes neste tipo de contrato é a 30 anos, sendo que se não forem acauteladas as necessidades de ambos aquando da formalização do contrato, poderá uma das partes sair a perder.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para perceber melhor quais os riscos associados ao contrato de concessão, e, o que está presente aquando da sua formalização.

**BIBLIOGRAFIA**

Alves, C.S. (2002). Os Municípios e as Parcerias Público – Privadas. Associação dos Técnicos Administrativos Municipais.

Amaral, D. F. (1994). *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra: Livraria Almedina.

Araújo, J. F. (2000). “Hierarquia e Mercado: a experiência recente da administração gestonária”, *2º Encontros do INA: Moderna Gestão Pública dos meios aos resultados* Edições INA, Oeiras, pp. 149-161.

Araújo, J. F. (2004). “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade”, Comunicação apresentada no seminário Internacional Luso-Galaico sobre a reforma da Administração Pública.

Araújo, J. F. (2007). *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*, acessido a 20 de fevereiro de 2013, em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>

Arndt, H.W. (1998). “From State to Market” *Asian Economic Journal* Vol. 12, nº 4; p.p: 331-341

Atkinson, A. B. (1996). “The Economics of the Welfare State” *The American Economist* Vol.40, nº 2, p.p: 5-15

Barañano, A.M. (2004). *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão: Manual de Apoio à Realização de trabalhos de investigação*, Lisboa, Edições Sílabo

Bevir, Mark e David O’ Brien. (2001). “New Labour and the Public Sector in Britain” *Public Administration Review* Vol. 61, p.p: 535 – 547.

Bilhim, J. (2000). - Gerir a Administração Pública como uma Empresa. *In Reforma do Estado*. Lisboa: ISCSP

Carvalho, M. F. (2010). “A Governação Local no Algarve no Contexto de Financiamento e Responsabilidades”, Dissertação de Mestrado em Gestão Pública, Aveiro, Universidade de Aveiro, consultado a 20 de junho de 2013 em <http://ria.ua.pt/handle/10773/3451>



Chevakier, J. e Daniel Loschak. (1982). “A Racionalidade Jurídica e Racionalidade do Management na Administração Francesa” *Revue Française d’Administration Public.* N.º 24 Outubro – Dezembro; Tradução: Gabinete de Traduções do CICTRA.

Cruz, Nuno. (2008). Viabilidade das Empresas Municipais na Prestação de Serviços de Infraestruturas Urbanas. Dissertação para a obtenção do Grau de Mestre em Engenharia Civil, no Instituto Superior Técnico, acedido a 05 de junho de 2013, em <https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/233804/1/dissertacao.pdf>

Denhardt, R. e Janet Denhardt. (2000). “The New Public Service: Serving Rather than Steering” *Public Administration Review* Vol. 60, p.p: 549–559.

Dollery, B. (2001). “New institutional economics and the analysis of the public sector” *Policy Studies Review* 18, p.p: 185-211.

Ferlie, E, Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigew & Andrew. (1996). *The New Public Management in Action.* Oxford. Oxford University Press.

Ferreira, J. M. (1994). “O poder local como obra eminente dos constituintes”. *História de Portugal: Portugal em Transe (1974-1985)*, Editorial Estampa, Vol.8, pp.197-199.

Ferris, J. M. e Elizabeth A. G. (1986). “Contracting Out: For What? With Whom?” *Public Administration Review July/August*, p.p: 333-344.

Hartley, Jean, e Michael Butler, e John Benington. (2002). “Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective” *Public Management Review*, Vol. 4, p.p: 387-405

Hill, M. e Hill, Andrew. (2008). *Investigação por Questionário, 2ª Edição*, Lisboa: Edições Silabo.

Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*, Open, University Press, Buckingham.

Lopes, I. T. (2008). A Problemática dos Intangíveis – Análise do Sector da Aviação Civil em Portugal, Tese de Doutoramento em Gestão de Empresas, Especialidade em Contabilidade, Universidade de Coimbra.

Leon, P. (1978). *História Económica e Social do Mundo*. Paris: Librairie Armand Colin

Loughlin, M. (1996), *Legality and locality: the role of law in central-local government relations*, Oxford: Clarendon Press.

## Bibliografia

- Maldonado, I. (2003). “O processo de descentralização nas autarquias locais e a consolidação de contas”. In: *XIII Jornadas Hispano – Lusas de Gestión Científica*, Santiago de Compostela.
- Miles e Snow. (1984). “Organization Fit” Fit, failure and the hall of fame. *Califórnia Management Review* Vol. 26 n. ° 3, p.p: 10-28.
- Mclaughlin, K. (2002). “Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance” *Public Management Review*, Vol. 4, p.p: 405-411
- Monteiro, Nuno Gonçalo; Oliveira, César. (1996). *História dos municípios e do poder local: dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios do Poder Local*. Círculo de Leitores
- Pereira, A. & Almeida, C.D. (1985). *Conhecer as Autarquias Locais*. Porto Editora.
- Quivy, R. & Campeendroudt, L. V. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa. Gradiva.
- Reis, F. L. (2010). *Como Elaborar uma Dissertação de Mestrado – Segundo Bolonha*, Lisboa: PACTOR.
- Ribeiro, A. (2007). “Governância Municipal: cidadania e governação nas câmaras municipais portuguesas”, Viana do Castelo: Centro de Estudos Regionais.
- Rocha, J. O. (1997). Esboço dum Modelo de Análise dos Municípios. *Artigo publicado nos cadernos de Estudos Municipais*, nº 8, Dez. de 1997.
- Rocha, J. O. (2000). Dialética da Modernização do Governo Local: Agenda para O Século XXI – *Conferência proferida no Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA)*, Coimbra, Março, 2000.
- Rocha, J. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA
- Rhodes, R.A.W. (1996). “From Institutions to Dogma: Tradition, Ecletism and Ideology in the study British Public Administration”, *Public Administration Review* n.º 56, p.p: 507-516.
- Rodrigues, M. (2005). “ A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança”, Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do

## Bibliografia

Minho, acessido a 01 de março de 2013, em:  
<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8142>.

Silvestre, H. C. (2010). *Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa. Escolar Editora.

Snyder, C.; Nicholson, W. (2008). *Microeconomic Theory: Basic principles and extensions*. 10th ed. Thomson.

Stadler, I. Macho; Castrillo, J. D. Pérez. (2009). *An introduction to the economics of information: Incentives and contracts*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford.

APÊNDICES

**Apêndice A - Guião de Entrevista  
Câmara Municipal**

**CARACTERIZAÇÃO DO CORRESPONDENTE.**

1.1 Qual o cargo que ocupa?

- |  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Presidente      | <input type="checkbox"/> Vereador |
| <input type="checkbox"/> Vice-Presidente | <input type="checkbox"/> Outro    |

Qual?

\_\_\_\_\_

1.2 Sexo

- |                                    |
|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Masculino |
| <input type="checkbox"/> Feminino  |

1.3 Habilitações Literárias?

- |                                       |                                       |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Doutoramento | <input type="checkbox"/> Licenciatura |
| <input type="checkbox"/> Mestrado     | <input type="checkbox"/> Secundário   |

1.4 Número de mandatos na Autarquia? (assinale com X, a opção pretendida)

- |                                     |                                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1º mandato | <input type="checkbox"/> 3º mandato |
| <input type="checkbox"/> 2º mandato | <input type="checkbox"/> + de três  |

**2. QUESTÕES RELACIONADAS COM O MODELO ATUAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

2.1 A Câmara Municipal recorreu a alguma entidade externa para a produção e prestação de um serviço? (assinale com X, a opção pretendida).

- |                              |                              |
|------------------------------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
|------------------------------|------------------------------|

Sim, qual? \_\_\_\_\_

2.2 Os serviços são prestados a que entidade? (assinale com X, a opção pretendida)

Câmara Municipal

Outro

Serviços Municipalizados

Qual? \_\_\_\_\_

2.3 Que tipo de serviço é que a entidade externa presta? (assinale com X, a opção pretendida).

Transportes coletivos de transportes de pessoas.	
Tratamento de resíduos sólidos	
Tratamento de esgotos	
Distribuição de água em alta	
Distribuição de água em baixa	
Outro	

Outro, Qual? \_\_\_\_\_

2.4. Quem tomou a iniciativa de recorrer a uma entidade externa para a prestação do serviço? (assinale com X, a opção pretendida).

Câmara Municipal

Presidente de Câmara

Assembleia Municipal

Outro, Quem? \_\_\_\_\_

2.5 Houve alguma consulta a uma entidade externa para viabilizar o projeto? (assinale com X, a opção pretendida)

Sim

Não

Se sim, qual? \_\_\_\_\_

2.6 Quais os fatores que estiveram na base na externalização do serviço? Sendo que: 1 – Sem Importância, 2 – Pouco Importante, 3- Importante, 4 – Muito importante.

	Avaliação			
	Sem Importância (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Aliviar os serviços de tarefas operacionais				
Melhor eficiência na prestação do serviço				
Maior capacidade de flexibilização da gestão				
Situações de sucesso noutros municípios				
Atenuar a situação financeira dos Serviços Municipalizados				
Escassez de meios por parte dos Serviços Municipalizados para solucionar questões técnicas e operacionais relacionadas com a atividade				
Imposições Legais				

Outro, Qual? \_\_\_\_\_

2.7. A Câmara Municipal não ponderou outra forma da prestação do serviço? (assinale com X, a opção pretendida).

Sim       Não

Se sim, qual? \_\_\_\_\_

2.8 Na sua opinião, qual o desempenho da entidade externa? Sendo que: 1 – Sem Importância, 2 – Pouco Importante, 3- Importante, 4 – Muito importante.

	Avaliação			
	Sem Importância (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Qualidade do serviço prestado.				
No cumprimento dos termos estabelecidos no contrato com a Câmara Municipal				
Honestidade nas relações entre as partes				

2.9 Qual a sua opinião sobre a decisão de o Município ter externalizado este serviço?  
Sendo que: 1 – Sem Importância, 2 – Pouco Importante, 3- Importante, 4 – Muito importante.

	Avaliação			
	Sem Importância (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Não foi a decisão mais correta, visto que os serviços municipais poderiam prestar este serviço				
Demonstrou falta de eficiência dos serviços municipais				
A entidade externa tem cumprido com o acordado				
A entidade externa tem mais meios técnicos e humanos para desempenhar este serviço?				

### **3. O MODELO DE GESTÃO NO FUTURO**

3.1 Com base na experiência atual, recomenda este tipo de contrato de prestação de serviços?

**Resposta:**

3.2 Identifique alguns pontos fortes e alguns inconvenientes deste tipo de contrato?

**Resposta:**

3.3 Como prospectiva o papel dos Serviços Municipalizados de Alcobaça no futuro?

**Resposta:**



**Apêndice B - Guião de Entrevista**  
**Serviços Municipalizados de Alcobaça**

**CARACTERIZAÇÃO DO CORRESPONDENTE.**

1.1 Qual o cargo que ocupa?

Diretor Delegado                       Dirigente

Outro, Qual \_\_\_\_\_

1.2 Sexo

Masculino

Feminino

1.3 Habilitações Literárias?

Doutoramento

Licenciatura

Mestrado

Secundário

**2. QUESTÕES RELACIONADAS COM O MODELO ATUAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

2.1 Os Serviços Municipalizados recorreram a alguma entidade externa para a produção e prestação de um serviço? (assinale com X, a opção pretendida).

Sim

Não

Se sim, qual? \_\_\_\_\_

2.2 Que tipo de serviço é que a entidade externa presta? (assinale com X, a opção pretendida).

Transportes coletivos de transportes de pessoas.	
Tratamento de resíduos sólidos	
Tratamento de esgotos	
Distribuição de água em alta	
Distribuição de água em baixa	
Outro	

2.3. Houve alguma consulta a uma entidade externa para viabilizar o projeto?  
(assinale com X, a opção pretendida).

Sim

Não

Se sim, qual? \_\_\_\_\_

2.4 Quais os fatores que estiveram na base na externalização do serviço? Sendo que: 1 – Sem Importância, 2 – Pouco Importante, 3- Importante, 4 – Muito importante.

	Avaliação			
	Sem Importância (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Aliviar os Serviços Municipalizados das tarefas operacionais				
Melhor eficiência na prestação do serviço por parte da entidade externa				
Maior capacidade de flexibilização da gestão por parte do SM				
Situações de sucesso noutros municípios				
Estabilizar a situação financeira dos Serviços Municipalizados				
Escassez de meios por parte dos Serviços Municipalizados para solucionar questões técnicas e operacionais relacionadas com a				
Imposições Legais				

Outro, Qual? \_\_\_\_\_

2.5. Na sua opinião, qual o desempenho da entidade externa? Sendo que: 1 – Sem Importância, 2 – Pouco Importante, 3- Importante, 4 – Muito importante.

	Avaliação			
	Sem Importância (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Qualidade do serviço prestado.				
No cumprimento dos termos estabelecidos no contrato com os Serviços Municipalizados				
Honestidade nas relações entre as partes				

2.6 Qual a sua opinião sobre a externalização deste serviço, por parte dos Serviços Municipalizados? Sendo que: 1 – Sem Importância, 2 – Pouco Importante, 3- Importante, 4 – Muito importante.

	Avaliação			
	Sem Importância (1)	Pouco Importante (2)	Importante (3)	Muito Importante (4)
Não foi a decisão mais correta, visto que os serviços municipais poderiam prestar este serviço				
Demonstrou falta de eficiência dos serviços municipais				
A entidade externa tem cumprido com o acordado				
A entidade externa tem mais meios técnicos e humanos para desempenhar este serviço?				

### 3. O MODELO DE GESTÃO NO FUTURO

3.1 Com base na experiência atual, recomenda este tipo de contrato de prestação de serviços?

**Resposta:**

3.2 Identifique alguns pontos fortes e alguns inconvenientes deste tipo de contrato?

**Resposta:**

3.3 Como prospectiva o papel dos Serviços Municipalizados de Alcobaça no futuro?

**Resposta:**