



AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO PREÇO DA ÁGUA: PERSPECTIVAS, MODELOS UTILIZADOS E RESULTADOS

Hugo Consciência Silvestre¹

RESUMO

Este artigo faz uso dos dados da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos português para descrever a relação entre os preços para o utilizador dos serviços de água e o sector que os distribui. Os nossos resultados mostram que os preços ao utilizador estão fortemente relacionados com os custos da actividade organizacional, mais do que com a propriedade e o modelo de gestão adoptados na prestação do serviço público.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Sector das águas, Preços aos Utilizadores, estudo de tipo cross-sectional

ABSTRACT

This manuscript makes use of survey data from the Portuguese Water Sector Regulator in order to describe the relationship between the sector providing the service and users' prices. Our empirical analysis shows that users' prices have a stronger relationship with *activity based costing* than with *property* or the *management model* in the delivery of public services.

Keywords: Public policy, Water delivery sector, Users' prices, *cross sectional design*

¹ Doutor. Universidade Técnica de Lisboa. hsilvestre@iscsp.utl.pt

A. INTRODUÇÃO

A água é um recurso fundamental para todo e qualquer ser vivo. Nos últimos 200 anos a gestão da distribuição de água potável às populações tem sido assumida pelo Governo, principalmente por razões de segurança e de saúde pública (Raadschelders 2005). O Governo tem assim avocado esta função para contemplar duas dimensões: a social e a económica. Na primeira dimensão enfatiza-se a *igualdade no acesso ao bem e serviço* que é medida pelos preços ao utilizador (cf. Hodge 2000). Todavia e na sequência da Conferência de Dublin, realizada em 1992, determinou-se que a água deveria ser considerada como um bem económico. Acrescenta o autor que tal facto tem sido contestado, porque um bem essencial à vida não pode ser conduzido pelos princípios únicos do mercado, afastando-se deste modo dos aspectos de carácter social. Esta ponderação, da água ser considerada um bem económico ou social, trará inevitavelmente repercussões no sector e em concomitância no modelo de gestão a adoptar para a sua distribuição.

Neste pressuposto temos a seguinte questão de partida: *qual a relação entre o acesso ao serviço público de água e o sector que a distribui?* A nossa questão visa conhecer e estabelecer a regularidade entre o sector que produz e presta o serviço de água com os preços – a dimensão social – em que os utilizadores incorrem para usufruto desse mesmo bem e serviço. É sabido que para além deste bem não ser abundante para todos os seres humanos a água é um desafio social, para mais quando se parte do princípio que nas condições habituais existe um monopólio na sua prestação. Por mais, no estudo da Administração Pública pouca, ou mesmo nenhuma, atenção lhe tem sido concedida nomeadamente quanto à análise da evolução dos modelos de gestão e respectivos resultados (Raadschelders 2005).

B. MODELOS UTILIZADOS NO SECTOR DAS ÁGUAS: O CASO PORTUGUÊS

Pela importância que o bem água assume existem duas soluções para a prestação do serviço. A primeira passa pelo fornecimento por parte do Estado desse bem e serviço através da denominada *internalização* ou produção interna. Já a segunda solução passa pela utilização da *externalização* ou produção de bens e prestação de serviços por parte dos privados.

No caso português a *externalização* resulta nos contratos de concessão dos serviços de água, que são uma forma de privatização (cf. Savas 2000). O mecanismo de privatização tornou-se uma alternativa à produção e à prestação de serviços públicos no início dos anos oitenta em detrimento do modelo profissional que até então vigorava. Devido aos constrangimentos apresentados, os novos modos de prestação



do serviço público – apoiados pela Nova Gestão Pública (NGP) – promoveram os mecanismos de privatização (Silvestre 2010).

A utilização deste mecanismo visa a melhor utilização dos recursos escassos (*Value-for-money*) de modo a elevar o desempenho organizacional. Com os resultados económicos melhorados são expectáveis bens e serviços aos mais baixos custos para o utilizador (Pollitt 1990). Este pensamento resulta teoricamente da orientação dos pensadores neoliberais (Friedman 1962) que se direccionou sobretudo para o recurso à competição e à liberalização de mercado, opondo-se ao desmesurado crescimento e alargamento das funções do Estado (Arndt 1998). “De acordo com o Evangelho do Santo Simon, «a solução do governo para um problema é usualmente tão mau quanto o problema»” (Massey 2005, 126), logo não devem intervir nos mercados porque a propriedade privada faz um melhor aproveitamento dos recursos escassos e daí permitindo baixos custos ao utilizador. Do que foi escrito resulta a seguinte hipótese:

H1: A propriedade privada tem uma relação privilegiada com os baixos preços na prestação do serviço público.

As empresas privadas, pelas suas características, estão mais aptas a diminuir os custos da sua actividade. E mesmo que não exista competição no mercado, estas continuam a perseguir maiores níveis de eficiência que em retorno resultarão em benefícios financeiros (Savas 2000). Nesta perspectiva o uso do princípio do utilizador–pagador, por razões de sustentabilidade organizacional e principalmente ambientais, é benéfico para os contribuintes porque permite uma maior racionalização dos recursos hídricos, para além de baixar os preços ao utilizador mercê da diminuição dos custos de produção (cf. OFWAT 2005). Esperamos então que:

H2: Os custos da actividade organizacional das empresas privadas têm uma relação privilegiada com os baixos preços na prestação do serviço público.

Já quando falamos em *internalização* identificam-se os seguintes modelos: a gestão directa por meio dos serviços municipais ou através dos serviços municipalizados (Baptista, Pássaro, Santos 2005) e ainda as empresas públicas (Marques 2005).

O primeiro modelo é tradicionalmente reconhecido como burocrático ou profissional e vigorou exclusivamente na administração pública até aos anos setenta nos modos de prestação do serviço público de água através dos serviços municipais (Silvestre 2010). Caracteriza-se do seguinte modo: os administradores apenas se focam na gestão das acções quotidianas de acordo com as regras estabelecidas. Neste modelo a ênfase coloca-se no cumprimento do que a lei estabelece como sendo



o melhor modo na prestação do serviço público. Em consequência não existe uma separação entre as questões estritamente políticas e as questões administrativas porque a última se tornou num elemento importante na promoção e implementação das políticas públicas (Osborne 2006). Em alternativa surgem os serviços municipalizados que funcionam como uma espécie de *agência* mercê da autonomia financeira e administrativa que os caracteriza. Contudo estas organizações não possuem personalidade jurídica, que ainda é pertença da burocracia local.

Já as empresas públicas diferem das anteriores e foram utilizadas como um modo alternativo (quer aos serviços municipais e municipalizados, quer à privatização) na prestação de serviços públicos após a aprovação da Lei das Empresas Municipais, Inter-municipais e Regionais de 1998. Estas organizações foram concebidas com os seguintes objectivos: libertar estas organizações das burocracias tradicionais tidas como ineficientes e politicamente comprometidas; são geridas com base na lei aplicada às empresas privadas, e não pela lei que regula as organizações públicas, logo tornando-se mais ágeis e cujas decisões dependem de considerações exclusivamente gestionárias; têm apenas um propósito de acção; são financeira, jurídica e patrimonialmente independentes da Câmara Municipal por exemplo; as taxas aos utilizadores tornam-se a principal fonte de rendimento da empresa pública, logo cortando com a dependência financeira em relação às transferências do orçamento autárquico o que teoricamente as torna financeira e economicamente viáveis (*cf.* Baptista, Pássaro, Santos 2005; Tavares, Camões 2007, 2010). Acredita-se que estas empresas públicas podem ser tão ou mais eficientes que os privados (Leland, Smirnova 2009) para além de que os objectivos não comerciais lhes são prioritários (Baptista, Pássaro, Santos 2005), daí esperarmos que:

H3: As empresas municipais têm uma relação privilegiada com os baixos preços na prestação do serviço público.

A Tabela 1 sumaria as variáveis descritas a montante assim como a definição e a medição de cada uma delas. Já a Tabela 2 sumaria as estatísticas das variáveis utilizadas na nossa análise.

C. ANÁLISE EMPÍRICA

O nosso estudo baseia-se num desenho de tipo *cross-sectional* cujos dados cobrem o período de 2009 do Relatório Anual da Entidade Reguladora das Águas e Resíduos de Portugal (ERSAR 2009). Estes dados permitem-nos examinar padrões de conexão (Bryman 2004; Yin 2009) com o intuito de descrever e estabelecer as

regularidades entre conceitos (cf. Blaikie 2000). A nossa estratégia de pesquisa baseia-se na utilização do método quantitativo (cf. Bryman 2004).

A análise empírica das hipóteses colocadas na secção anterior compromete a utilização de três variáveis dependentes. Essas variáveis medem os custos ao utilizador para o consumo anual de 60 m³, 120 m³, e 180 m³ de água (CU'60, CU'120 e CU'180). Já as variáveis independentes identificadas são: a propriedade (PRO); os custos da actividade organizacional (CAO); e o modelo de gestão (MdG) utilizado.

Uma vez definidas as variáveis optámos na nossa análise pelo uso da Análise de Variância (ANOVA) porque nos permite testar a relação das médias entre as variáveis dependentes e independentes (Grice, Iwasaki 2007). Para mais torna possível o conhecimento da força da relação entre essas variáveis (η^2). Como pretendemos examinar a relação entre as variáveis numa perspectiva individual, e não numa perspectiva integrada, a utilização da ANOVA justifica-se. Por último, motivado pelas diferenças entre as frequências quer da propriedade, quer dos modelos de gestão, nenhuma outra análise seria tão adequada quanto esta.

Com a ANOVA provamos que a PRO afecta significativamente os preços ao utilizador. A magnitude do efeito ronda os 17% para os CU'60 ($M = €44$ e $M = €78$ para a propriedade pública e privada, respectivamente); 15% para os CU'120 ($M = €83$ e $M = €129$ para a propriedade pública e privada, respectivamente); e 12% para os CU'180 ($M = €135$ e $M = €201$ para a propriedade pública e privada, nesta ordem).

Com estes resultados rejeitamos a H1, porque a propriedade privada não tem uma relação privilegiada com os baixos preços na prestação do serviço público de águas.

Seguidamente introduzimos os CAOs como variável independente. Os CAOs mostram afectar grandemente os preços aos utilizadores e muito em especial os CU'60, em cerca de 72%. A mesma tendência é identificada para as outras variáveis dependentes, de 55% e 36% de capacidade de explicação para os CU'120 e CU'180, por esta ordem. Nesta perspectiva a propriedade pública apresenta CAO's mais baixos ($M = €19.99$) do que as empresas privadas ($M = €44.77$). Já para os MdG verificamos que as burocracias apresentam os CAOs mais baixos ($M = €16.24$) e as multi-concessionárias apresentam os mais elevados ($M = €47.76$). Entre estes temos as empresas municipais com uma média de €31.36; os serviços municipalizados com uma média de €34.54) e as empresas privadas com uma média de €43.73. Estes resultados permitem-nos então rejeitar a H2 porque os custos da actividade organizacional das empresas privadas não têm uma relação privilegiada com os baixos preços na prestação do serviço público. Em primeiro lugar porque os preços são mais elevados e em segundo porque os custos da actividade organizacional das

empresas públicas são igualmente mais elevados do que os outros.

Na nossa última análise ANOVA o MdG foi introduzido como variável independente. Confirmamos que o MdG afecta os preços ao utilizador com maior robustez que a PRO. Aqui as variações dos CU'60, CU'120 e CU'180 são explicados por esta ordem em 28%, 27%, e 23%. Para a CU'60 as burocracias apresentam os menores custos ao utilizador ($M = €40$); seguidas pelas empresas municipais ($M = €54$); multi-concessionárias ($M = €57$); serviços municipalizados ($M = €64$); e finalmente as empresas privadas ($M = €76$). Já para os CU'120 e CU'180 a tendência mantém-se: as burocracias em primeiro lugar ($M = €76$); seguidas pelas multi-concessionárias ($M = €93$); empresas municipais ($M = €98$); serviços municipalizados ($M = €118$); e por fim as empresas privadas ($M = €128$) para os CU'120; e outra vez as burocracias a liderar os CU'180 com a melhor justiça social ($M = €126$) sequenciadas pelas multi-concessionárias ($M = €128$); empresas municipais ($M = €152$); serviços municipalizados ($M = €185$); e por fim as empresas privadas ($M = €202$). Estes resultados leva-nos a não rejeitar a hipótese número 3, contudo as burocracias apresentam mesmo assim preços mais baixos na prestação do serviço público de águas o que contraria a teoria.

D. CONCLUSÕES

Com o nosso estudo concluímos que existe uma relação entre o acesso ao serviço público de água e o sector que o distribui. Neste propósito verificamos que a propriedade pública pratica preços mais baixos aos utilizadores destes serviços. Para mais os custos da actividade organizacional mostram que os públicos apresentam um melhor *value-for-money* promovendo deste modo uma baixa nos preços praticados.

Porém duas considerações aqui devem ser feitas. A primeira remete-nos para a subsidiação do preço da distribuição de águas. A opção política, através das políticas públicas, promove a água como um bem social, daí que as transferências para a burocracia permitam manter os preços baixos. Por outro lado, a política pública de privatizações permite fazer uso do princípio do utilizador-pagador onde os preços ao utilizador se mostram superiores na comparação com os outros modelos de gestão e propriedade. Mas neste caso os preços parecem ser excessivos principalmente quando se entende a água como um qualquer negócio... que o não é. Como alternativa surgiram as empresas municipais que incorporam todos os custos organizacionais nas tarifas praticadas. Mesmo fazendo uso do princípio do utilizador-pagador, promovem a dimensão social porque os preços praticados são inferiores aos das empresas privadas. Algumas cautelas sobre estes resultados devem ser



adoptadas até ao cumprimento da Directiva-Quadro da Água (Directiva 2000/60/CE) Esta vem mudar o actual paradigma porque obriga todas as organizações (públicas ou privadas) a incorporar os custos da sua acção nos tarifários praticados logo as comparações serão mais proveitosas. É defendido que mesmo sendo um direito fundamental do Homem, dever-se-ão taxar os usos da água, principalmente os maus usos dela e os seus consumos excessivos (Brundtland 1993).

BIBLIOGRAFIA

- Alan Bryman (2004) *Social Research Methods. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- António Tavares, Pedro Camões (2007) “Local Service Delivery Choices in Portugal: A Political Transaction Costs Framework.” *Local Government Studies* 33(4): 535–53.
- António Tavares, Pedro Camões (2010) “New Forms of Local Governance Service.” *Public Management Review* 12(4): 587–608.
- Christopher Pollitt (1990) *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Douglas Massey (2005). *Return of the “L” word: A Liberal vision for the new century*. New Jersey: Princeton University Press.
- Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR) (2009) *Relatório*. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos.
- Emanuel Savas (2000) *Privatisation and Public-Private Partnerships*. New-York: Chatham House Publishers.
- Graeme Hodge (2000) *Privatisation – An International Review of Performance*. Colorado: Westview Press.
- Gro Brundtland (1993) “Gro Harlem Brundtland on Population, Environment, and Development.” *Population and Development Review* 19(4): 893–899.
- Harvey Feigenbaum, Jeffrey Henig, Chris Hamnett (1998) *Shrinking the State – The Political Underpinnings of Privatisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heinz Arndt (1998) “From State to Market.” *Asian Economic Journal* 12(4): 331–341.
- Hugo Consciência Silvestre (2010) *Gestão Pública – Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Jaime Baptista, Dulce Pássaro, Rui Santos (2005) 2005: o ano recorde. In *Intervenções Públicas de 2005*, Lisboa, IRAR: 31-39.
- James W. Grice, Michiko Iwasaki (2007) “A Truly Multivariate Approach to MANOVA.” *Applied Multivariate Research* 12(3): 199–226.
- Jos Raadschelders (2005) Fresh Water Management as Collective Action in Time: a multi-dimensional and multi-level challenge of governance in an inter-disciplinary context. in Jos Raadschelders (eds.), *The Institutional Arrangements for Water Management in the 19th and 20th Centuries*, Amsterdam, IOS Press: 1–22.
- Milton Friedman (1962) *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Norman Blaikie (2000) *Designing Social Research, The Logic of Anticipation*. Cambridge: Polity.
- OFWAT (2005) *International comparison of water and sewage service – 2005 report*. London: OFWAT.
- Robert Yin (2009) *Case Study Research, Design and Methods. 4th Edition*. London: Sage.
- Rui Marques (2005) *Regulação de Serviços Públicos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Stephen P. Osborne (2006) “The New Public Governance?” *Public Management Review* 8(3): 377–387.
- Suzanne Leland, Olga Smirnova (2009) “Reassessing Privatisation Strategies 25

Years Later: Revisiting Perry and Babitsky's Comparative performance Study of Urban Bus Transit Services." *Public Administration Review* 69(5): 855–867.

Tabelas

Tabela 1 – Descrição das variáveis

Variável	Descrição	Sinal esperado	Fonte
CU'60	Variável dependente; custos anuais domésticos para o consumo 60m ³ de água (€/60m ³), preços mais baixos equivalem a um desempenho social superior		ERSAR (2009)
CU'120	Variável dependente; custos anuais domésticos para o consumo 120m ³ de água (€/120m ³), preços mais baixos equivalem a um desempenho social superior		ERSAR (2009)
CU'180	Variável dependente; custos anuais domésticos para o consumo 180m ³ de água (€/180m ³), preços mais baixos equivalem a um desempenho social superior		ERSAR (2009)
PRO	Variável dicotômica que mede a propriedade das organizações de distribuição de água. 1 se a propriedade for Pública, e 2 se for Privada	+	Feigenbaum, Henig, Hamnett (1998)
MdG	Variável que mede o tipo de Modelo de Gestão adoptado por cada uma das organizações. 1 se forem Serviços Municipalizados; 2 se for a burocracia ou Serviços Municipais ; 3 se for uma empresa municipal; 4. se é uma empresa privada; ou 5 os multi-concessionários, onde o Governo Central, e não o Local, estabelece um contrato de concessão com uma empresa pública	+	Leland, Smirnova, (2009)
CAO	Custos da Actividade Organizacional, negociado entre cada uma das organizações e os políticos do Governo Local de modo a cobrir os custos operacionais; é tido como uma melhor aproximação em que foi codificada do seguinte: 1 se forem custos nulos, o que significa que todos os custos estão integrados nas facturas por m ³ ; 2 se forem baixos custos; 3 se forem custos médios; e 4 se os custos são elevados	+	Savas (2000)

Tabela 2 – Sumário da estatística descritiva

Variável	Observações	Mínimo	Máximo	Média	Des. Padrão
CU'60	308	,0	126,24	47,5066	23,56136
CU'120	308	,0	222,84	87,4380	35,36807
CU'180	308	,0	378,84	142,0875	55,05811
QueX	297	0	291	8,62	30,178
TP	297	94,12	100,00	99,8814	,53753
TPCH	297	75,51	100,00	97,9688	2,40872
PRO	308	1	2	1,09	,293
MsG	308	1	5	2,24	,757
CAO	308	1	4	2,32	,934

Tabela 3 – Resultados da análise de variância (ANOVA) às alterações nos custos ao utilizador pela Propriedade, Modelo de Gestão e Custos da Actividade Organizacional

Fonte	SS	df	MS	F	P	Eta ²
CU'60* PRO	30355.045	1	30355.045	66.313	.000	.178
Error	140072.188	306	457.752			
Total	170427.232	307				
CU'120* PRO	56109.295	1	56109.295	52.359	.000	.146
Error	327917.152	306	1071.625			
Total	384026.447	307				
CU'180* PRO	113068.749	1	113068.749	42.319	.000	.121
Error	817569.525	306	2671.796			
Total	930638.274	307				
CU'60* MdG	47840.297	4	11960.074	29.562	.000	.281
Error	122586.935	303	404.577			
Total	170427.232	307				
CU'120* MdG	106611.960	4	26652.990	29.111	.000	.278
Error	277414.487	303	915.559			
Total	384026.447	307				
CU'180* MdG	217893.026	4	54473.257	23.157	.000	.234
Error	712745.248	303	2352.295			
Total	930638.274	307				
CU'60*CAO	123253.673	3	41084.558	264.761	.000	.723
Error	47173.560	304	155.176			
Total	170427.232	307				
CU'120*CAO	211479.894	3	70493.298	124.198	.000	.551
Error	172546.553	304	567.587			
Total	384026.447	307				
CU'180*CAO	341240.819	3	113746.940	58.669	.000	.367
Error	589397.455	304	1938.807			
Total	930638.274	307				

* Significância aos .05