

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Serviços (Re)Municipalizados de Água e Saneamento – uma perspetiva avaliativa centrada no utilizador aplicada ao caso de Mafra.

Guilherme Martins Reis

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:
Doutor Sérgio Caramelo, Professor Auxiliar
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2024



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Serviços (Re)Municipalizados de Água e Saneamento – uma perspetiva
avaliativa centrada no utilizador aplicada ao caso de Mafra.

Guilherme Martins Reis

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:
Doutor Sérgio Caramelo, Professor Auxiliar,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2024

Onde há água, há vida. E onde há vida, há esperança.

Agradecimento

No plano institucional, agradeço em primeiro lugar ao meu orientador, Professor Doutor Sérgio Caramelo, que abraçou esta ideia desde a primeira hora e cuja orientação e auxílio foram indispensáveis nos momentos em que tudo se parecia complicar. Em segundo lugar, um agradecimento especial à Câmara Municipal de Mafra e aos SMAS Mafra pela colaboração tão indispensável, em especial aos entrevistados, e ainda a todos os que responderam ao inquérito, permitindo que este projeto se tornasse numa realidade.

Encerrar etapas é, indubitavelmente, um momento de reflexão sobre o caminho que percorremos, onde muitas vezes paramos para olhar àqueles que caminham a nosso lado e aos quais devemos um especial agradecimento. No momento em que encerro um ciclo de dezassete anos ininterruptos de estudos, culminando com a redação desta dissertação, é hora de agradecer a todos os que, de alguma forma, contribuíram para que pudesse chegar a esta hora.

Em primeiro lugar, um agradecimento à minha família, pois é nela que a nossa história começa, aos meus pais por me terem proporcionado a hipótese de prosseguir os meus estudos e por todo o apoio incondicional, ao meu irmão e aos meus avós, aos que estão e aos que já partiram, e demais familiares por toda a motivação, apoio e crença nas minhas capacidades ao longo dos anos.

Em segundo lugar, a todos aqueles com quem me fui cruzando ao longo destes anos, amigos, colegas, conhecidos, de diversos fóruns e de diversos ciclos de estudos, pela partilha, pelo debate de ideias e por todos os momentos de aprendizagem.

Em terceiro lugar, a todos aqueles com quem tive o privilégio de aprender – os meus professores, desde o 1.º ciclo ao Mestrado, passando pelo Secundário e pela Licenciatura. A todos um agradecimento especial, pois muitos dos conhecimentos aqui aplicados são fruto do vosso trabalho e vontade de cumprir uma das mais nobres tarefas: ensinar e educar.

Por fim, mas não menos importante, muito pelo contrário, à Catarina, companheira de vida e de todas as horas e que acompanhou todo este processo na primeira fila, nunca permitindo que esta dissertação se ficasse pelos ficheiros de um computador e tomasse forma. Ao longo dos últimos anos crescemos juntos e agora concluímos mais uma etapa com sucesso lado a lado. Obrigado por este caminho tão bonito.

Costuma dizer-se que os anos da nossa juventude, sobretudo enquanto estudamos, são os melhores das nossas vidas. Pois bem, se estes foram os melhores anos da minha vida, então foram uns belos anos, sobretudo graças a todos vós.

Resumo

A água é, eventualmente, o mais importante recurso natural para a Humanidade e para a sua própria sobrevivência, sendo desde há largos anos objeto de políticas públicas. Atualmente, em Portugal, o abastecimento de água e o tratamento de águas residuais, vulgo saneamento, são competências do domínio dos Municípios, sendo estes responsáveis por organizar e executar esta atribuição/política pública no modelo que lhes seja mais conveniente dentro daqueles previstos na lei. Em 1994, o Município de Mafra foi o primeiro no país a alterar profundamente a operacionalização desta política pública no seu território, através da concessão dos serviços de abastecimento de água e saneamento para, 25 anos mais tarde, se tornar também no primeiro Município português a remunicipalizar estes serviços mediante o resgate dessa concessão. Perante estas dinâmicas de alteração na operacionalização desta política pública neste território, torna-se pertinente abrir caminho à realização de um exercício de avaliação de políticas públicas aplicado a este caso. Nesse sentido, este projeto de investigação desenvolve uma abordagem metodológica tripartida baseada na avaliação centrada no utilizador de Patton, comportando a realização de análise documental, de entrevistas semiestruturadas, e de um inquérito à população. Os resultados permitiram conhecer e esquematizar as prioridades e os objetivos da política pública no Município de Mafra, como a melhoria da acessibilidade económica, a expansão da rede de saneamento básico, a promoção da sustentabilidade ambiental e ainda a garantia da sustentabilidade económica e financeira dos serviços, abrindo caminho à realização de uma verdadeira avaliação da política pública.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Abastecimento de Água; Saneamento; Remunicipalização; SMAS de Mafra

Abstract

Water is possibly the most important natural resource for humanity and its very survival and has been the subject of public policy for many years. Currently, in Portugal, water supply and wastewater treatment, aka sanitation, are the domain of municipalities, which are responsible for organising and executing this public policy in the way that best suits them within the framework of the law. In 1994, the Municipality of Mafra was the first in the country to profoundly change the operationalisation of this public policy in its territory, through the concession of water supply and sanitation services and, 25 years later, it also became the first Portuguese municipality to re-municipalise these services through the recovery of this concession. In view of these changes in the operationalisation of this public policy in this territory, it is relevant to carry out a public policy evaluation exercise applied to this case. Therefore, this research project developed a threefold methodological approach based on Patton's user-centred evaluation, involving document analysis, semi-structured interviews and a survey to the population. The results made it possible to understand and outline the priorities and objectives of this public policy in the Municipality of Mafra, such as improving affordability, expanding the basic sanitation system, promoting environmental sustainability and guaranteeing the economic and financial sustainability of services, paving the way for a genuine evaluation of public policy.

Keywords: Public Policy Evaluation; Water Supply; Sanitation; Remunicipalisation; SMAS de Mafra

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Capítulo 1. Introdução	1
Capítulo 2. Revisão da Literatura	3
2.1. A Água como Bem Indispensável para a Vida Humana	3
2.2. A Água e o Saneamento como Objeto de Políticas Públicas	3
2.3. A Política Pública de Abastecimento de Água e Saneamento em Portugal	5
2.3. A Avaliação de Políticas Públicas de Abastecimento de Água e Saneamento	9
Capítulo 3. Metodologia e Objetivos	13
3.1. Objeto de investigação	13
3.2. Objetivos e questões de investigação	13
3.2.1. Objetivos da dissertação	13
3.2.2. Enquadramento epistemológico e metodológico	14
3.2.3. Questões de investigação	17
3.3 Plano de Recolha e Análise de Dados	17
Capítulo 4. Resultados da Investigação	23
Capítulo 5. Conclusão	37
Bibliografia	41
Anexos	43
Anexo A – Guião das Entrevistas Realizadas aos Decisores Políticos	43
Anexo B – Inquérito por Questionário Realizado à População	45
Anexo C – Modelos Lógicos Preliminares	50
Anexo D – Lista de Códigos da Análise de Conteúdo em MAXQDA	54

Índice de Figuras

Figura 2.1 - Exemplos de Modelos de avaliação de Políticas Públicas de Abastecimento de Águas e de Saneamento	12
Figura 3.1 – Desenho Metodológico da Dissertação	22
Figura 4.1 – Modelo Lógico referente ao objetivo da acessibilidade económica	29
Figura 4.2 – Modelo Lógico referente ao objetivo da expansão do saneamento	29
Figura 4.3 – Modelo Lógico referente ao objetivo do uso eficiente da água e da sustentabilidade ambiental	30
Figura 4.4 – Modelo Lógico referente ao objetivo da manutenção dos serviços sob alçada municipal	30
Figura 4.5 – Caracterização da Amostra	35
Figura 4.6 – Resultados do Inquérito por Questionário	36

Glossário de Siglas

AdTA – Águas do Tejo Atlântico

CRP – Constituição da República Portuguesa

CM Mafra – Câmara Municipal de Mafra

DL – Decreto – Lei

EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres

ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

SMAS – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento

1. Introdução

A água é um recurso natural que, por ser tão essencial para a existência da vida humana e, *a posteriori*, para o desenvolvimento da Humanidade é objeto de estudo nas mais variadas disciplinas, que vão desde a saúde, à geografia, à geologia e a tantas outras, comprovando uma abrangência de abordagens que não faz nada mais nada menos do que comprovar a centralidade da água na vivência humana, quer individualmente, quer enquanto sociedade.

Não é de estranhar, portanto, que no campo das políticas públicas também se fale, estude e investigue sobre este recurso, ou não fosse uma competência do Estado ser garante do acesso de toda a população a um bem tão necessário, sobretudo através dos serviços de abastecimento de água. Trata-se de uma competência que no caso português foi há muito delegada nas autarquias locais, leia-se, nos Municípios, que hoje são responsáveis por, dentro do seu território, não só levar água potável e de qualidade a todas as casas, estabelecimentos comerciais e indústrias, como também por garantir a recolha das águas residuais através das redes de saneamento básico e garantir que estas chegam às respetivas estações de tratamento. A prestação destes serviços é, no fundo, um produto das políticas públicas de abastecimento de água e de saneamento. Contudo, será que esta deve ser considerado como o próprio fim dessas políticas ou apenas como um produto intermédio na produção de bem-humano? É de facto uma questão interessante que é lançada em Poulos et al. (2006) e que será abordada ao longo desta dissertação, cujo foco recai sobre o domínio da avaliação de políticas públicas.

A presente dissertação encontra, então, o seu enquadramento teórico na área da avaliação das políticas públicas, ainda que não se trate da realização de uma avaliação, mas sim da preparação da mesma. Numa primeira instância, olhemos para o que nos dizem Varone et al. (2023), na sua obra *Handbook of Policy Evaluation*, onde definem a avaliação das políticas públicas como a última etapa do seu ciclo, que tem como propósito identificar e medir os efeitos causados pela implementação de uma determinada política, por forma a aferir o cumprimento ou incumprimento dos objetivos e metas propostos, servindo ainda, na visão dos autores, como mecanismo de responsabilização. Dentro desta etapa do ciclo das políticas públicas existem diversas abordagens e metodologias distintas, entre as quais aquela que está na génese desta dissertação: a Avaliação Centrada no Utilizador, preconizada por Michael Patton e que, tal como o nome indica, coloca o utilizador, entenda-se as entidades, organizações ou indivíduos que irão dar utilidade à avaliação como foco de todo o processo avaliativo, conforme será abordado adiante.

Com base nestes pressupostos, o grande objetivo desta dissertação passa por preparar uma futura avaliação profunda e bem estruturada das políticas públicas de abastecimento de água e saneamento no Município de Mafra, caso particularmente relevante pelas dinâmicas de privatização e posterior remunicipalização experienciadas nos últimos 30 anos, originando alterações profundas na dinâmica desta política pública no território em estudo. Assim, procura-se sobretudo identificar e esquematizar os objetivos da política, bem como desenhar um quadro estratégico que possa servir como base a uma futura avaliação, sendo que, para tal, utilizaram-se as nove primeiras etapas (em dezassete) da já mencionada avaliação centrada no utilizador, preconizada por Michael Patton (2012).

Ao nível metodológico, a operacionalização da investigação realizada contou com três etapas distintas, com a aplicação de diferentes técnicas de investigação, sendo elas a análise documental, a realização de entrevistas e ainda a realização de inquéritos à população, num processo sequencial onde a complementaridade das informações obtidas em cada etapa foi fulcral para o desenvolvimento da investigação.

Esta dissertação organiza-se em cinco capítulos distintos, sendo o primeiro dos quais destinado à Introdução, onde se faz uma breve descrição da investigação realizada. Posteriormente, no Capítulo 2 elabora-se uma revisão do estado da arte com base na literatura existente, colocando especial enfoque nas políticas públicas de abastecimento de água e saneamento em Portugal, bem como em diferentes tipologias e metodologias de avaliação utilizadas para abordar (e avaliar, claro está), esta área das políticas públicas. No terceiro capítulo é realizada uma descrição detalhada da metodologia utilizada para a recolha e tratamento da informação, ao mesmo tempo que se abordam os objetivos da dissertação, as questões de investigação e ainda o enquadramento epistemológico deste trabalho. Por fim, no Capítulo 4 procede-se à descrição e explicação dos resultados obtidos com o processo de investigação, mediante a análise das fontes documentais selecionadas, do conteúdo das entrevistas, e dos resultados dos inquéritos realizados, enquanto que no quinto e último capítulo se versam as conclusões retiradas com a realização desta dissertação.

2. Revisão da Literatura

2.1. A Água como Bem Indispensável para a Vida Humana

A água é, indubitavelmente, um recurso essencial e indispensável para a natureza humana, constituindo um direito básico da humanidade, conforme estabelecido na Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU, datada de 28 de julho de 2010, tendo-se consolidado no direito internacional desde a década de 60 do século passado (Santos Neves, 2013). Além disso, a água é também fonte de prosperidade e desenvolvimento. Não será certamente um acaso que desde os egípcios, muitas civilizações se tenham estabelecido junto a importantes fontes de água e que o desenvolvimento das grandes cidades do mundo estivesse, em muitos casos, intimamente ligado à presença de um curso de água importante. Vejamos Roma, com o Rio Tibre, Paris com o Sena, Londres com o Tamisa, Cairo com o Nilo, ou mesmo Lisboa com o Tejo e o Porto com o Douro. A íntima relação do recurso água com a vida humana levou, conforme mencionado, a ONU a declarar o acesso ao mesmo como direito básico da humanidade, colocando, de acordo com Meier et al. (2012), um especial enfoque nas populações que mais sofrem com a escassez de água, o que constitui uma importante barreira ao seu desenvolvimento, através de um consenso internacional alargado para a implementação de políticas públicas que tenham em conta esta visão do recurso como um direito que é simultaneamente um catalisador de prosperidade.

A presença de água é, por isso, desde sempre indispensável ao desenvolvimento humano e, como tal, figura em conjunto com o saneamento, como uma componente deveras relevante da Agenda 2030 da ONU, que consagrou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Assim, a água potável e o saneamento assumem-se como elementos centrais do ODS 6, que procura “Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos”, num Objetivo que visa ainda a relação da água e do saneamento com a saúde pública, já que estes dois serviços são fulcrais para a promoção e manutenção da mesma.

2.2 A Água e o Saneamento como Objeto de Políticas Públicas

Nem sempre a temática do abastecimento de água e do saneamento são vistos pelas pessoas como políticas públicas. Muitas vezes, são matéria de saúde pública, de higiene, de gestão ou de finanças. Mas, e como praticamente tudo, são também matéria e objeto de políticas públicas, dada a sua relevância para a sociedade. Para Sanz Mulas (2009), as políticas públicas incidem sobre os problemas e questões da sociedade que não podem ser resolvidos pelo setor privado,

tais como a quantidade de água necessária para as necessidades básicas de cada um de nós. Para estas questões, tomam-se decisões políticas, que se materializam em políticas públicas.

Como tal, e dada a importância do recurso em questão, podemos afirmar que as políticas públicas de água e saneamento têm tido diferentes abordagens ao longo da História, sendo o seu desenvolvimento um reflexo do desenvolvimento da própria Humanidade. Angelakis et. al. (2023) retratam-nos a evolução das práticas, isto é, das políticas públicas, de abastecimento de água e de saneamento desde o Império Romano até aos tempos de hoje, procurando sempre enfatizar o papel destas políticas na promoção da saúde pública. De facto, foram evoluções como os sistemas de recolha de águas pluviais, a construção de aquedutos e de sistemas de drenagem que foram permitindo algum crescimento populacional alicerçado numa melhoria das condições de salubridade das áreas urbanas, de acordo com os autores. Apesar de todas as evoluções ao longo dos séculos, os maiores e mais relevantes saltos qualitativos em termos de políticas públicas terão ocorrido a partir do século XX, com a introdução de técnicas de desinfecção da água, a quais permitiram a melhoria da qualidade da mesma (Angelakis et al., 2023). Aliás, foi essa melhoria na qualidade da água que permitiu o aumento da esperança média de vida à nascença, de acordo com os autores mencionados anteriormente, exemplificando com o caso da Grécia onde, em 1920, este indicador se situava nos 44 anos, devido à baixa qualidade da água, conhecendo um aumento pós Segunda Guerra Mundial com a melhoria das condições de salubridade e da qualidade da própria água potável, atingindo cerca de 100 anos depois, em 2022, valores a rondar os 82 anos.

Efetivamente, o acesso a água potável de qualidade, a saneamento e a higiene continuam a ser um elemento fundamental para a qualidade de vida das populações (Chase e Hutton, 2016), sendo, por todas as razões já assinaladas, uma componente indispensável para o desenvolvimento de um território, o que coloca as políticas públicas de abastecimento de água e saneamento como absolutamente fulcrais. Em boa verdade, a falta de acesso de qualidade a estes “bens” – água potável e saneamento – comprometem o desenvolvimento de territórios ao mesmo tempo que abrem caminho a problemas de saúde pública. Quer em Chase e Hutton (2016), quer em Angelakis et al. (2023) os efeitos desta escassez nas populações estão bem documentados. No primeiro caso, os autores afirmam que em 2012, mais de 800 mil mortes por doenças gastrointestinais tiveram na sua origem mau abastecimento de água e maus (ou mesmo inexistentes) serviços de saneamento, o que deteriora as condições globais de higiene e possibilita a propagação de tais doenças, bem como de outras doenças muitas vezes mortais, como o ébola ou a cólera. Adicionalmente, Angelakis et al. (2023) demonstram-nos que, ainda

que estes casos sejam mais frequentes em países em desenvolvimento, ainda persistem alguns dentro da União Europeia, sendo que, segundo os autores, aqui falecem todos os dias 7 pessoas devido a doenças provocadas por más condições de abastecimento de água, saneamento e higiene, lembrando a necessidade de continuar a investir em políticas públicas que levem água e saneamento de qualidade a todas a Europa, incluindo as regiões mais desfavorecidas.

Como já tivemos oportunidade de analisar, o acesso a água potável e a saneamento são muito mais do que uma matéria de saúde pública, constituindo um direito básico e fundamental da vida humana que se vê posto em causa onde as políticas públicas falham, falhanço esse que, além dos evidentes impactos na qualidade de vida das pessoas, contribui para a fragilização dos serviços de saúde e da economia do país/região (Angelakis et al., 2023). Por tudo isto, estamos em condições de afirmar que, efetivamente, o abastecimento de água e o saneamento configuram-se como objetos de políticas públicas de extrema relevância ao serem fundamentais para o desenvolvimento humano.

2.3. A Política Pública de Abastecimento de Água e Saneamento em Portugal

Como vimos, a necessidade de fazer do abastecimento de água e do saneamento objetos de políticas públicas foi-se manifestando, de forma mais ou menos global, ao longo de toda a história da Humanidade e, como tal, Portugal não foi exceção. No caso português, a operacionalização desta política tem vindo a ser concretizada através da colaboração entre dois níveis de poder distintos: o poder local e o poder central, sendo que nesta secção, iremos observar a evolução da política pública em estudo ao longo do período pós 25 de abril de 1974.

Em primeira instância, sendo este um serviço tão vital e essencial para as populações, e que envolve algum grau de proximidade ao território e às comunidades, importa compreender que, ao longo dos anos, se foram atribuindo competências ao poder local no que diz respeito a esta matéria, numa prática que teve o seu início ainda no século XIX, de acordo com Pato (2011). Em boa verdade, as autarquias locais, na forma dos Municípios, foram desde sempre donas de competências referentes aos serviços de abastecimento e saneamento das águas (Pato, 2011), o que se mantém até aos dias de hoje.

Olhemos então ao enquadramento global da política pública em estudo, fornecendo um panorama mais detalhado apoiado nos documentos legislativos que estruturam até aos dias de hoje os serviços de abastecimento e saneamento de águas, debruçando-nos sobre aquela que pode ser considerada a base legislativa do setor do abastecimento e saneamento de águas em Portugal.

Antes de mais, vejamos a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, a qual aborda nos Artigos 9.º e 66.º a questão dos recursos naturais. Em primeiro lugar, nos termos do disposto no Artigo 9.º, alínea e) da CRP, é dever do Estado Português “*defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais*”, onde logicamente se incluem os recursos hídricos. O Estado deve ainda, nos termos do disposto no Artigo 66.º n.º 2 alínea d), “*promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações*,”. Este artigo pressupõe uma lógica de desenvolvimento sustentável, já que o uso dos recursos naturais, neste caso hídricos, não deve comprometer a sua utilização pelas gerações futuras, numa ótica de um compromisso de justiça intergeracional, enquadrando-se, aliás, com o ODS número 6 - “Água Potável e Saneamento” – da Agenda 2030.

Ao nível legislativo, destaque para a Lei n.º 46/77, também conhecida como a Lei da Delimitação de Setores, diploma determinante para a estruturação desta política pública nos primeiros anos pós-Revolução. Esta vedava o acesso de capitais privados a vários setores da economia considerados estratégicos, nos quais se inseria o setor das águas, algo consagrado nas alíneas c) e d) do Artigo 4.º da Lei em análise “*É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes actividades económicas: [...] c) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, através de redes fixas; d) Saneamento básico;*” [Lei 46/77, Artigo 4.º, Alíneas c) e d)]. Como tal, apenas o Estado, nos seus diferentes níveis, poderia assumir funções ao nível do abastecimento e do saneamento de águas, panorama que perdurou até 1993, data na qual o Decreto-Lei 372/93 altera o Artigo 4.º de forma a introduzir duas alterações significativas: por um lado, efetuou-se uma distinção entre abastecimento em alta, disposto na alínea a) do número 1 do Artigo 4.º do DL 372/93, referindo-se este aos sistemas multimunicipais de captação e distribuição da água até aos municípios, onde permanecia vedado o acesso a capitais privados, e abastecimento em baixa, sendo este termo referente aos sistemas municipais responsáveis pela distribuição desde a entrada na rede municipal até ao consumidor final, nos termos do disposto na alínea b) do número 1 do Artigo 4.º do DL 372/93. Este Decreto-Lei viria a ser revogado e substituído pela Lei n.º 88-A/97, a qual vigora atualmente. Por outro lado, abriam-se portas à concessão dos serviços de abastecimento e saneamento de águas em sistemas municipais, permitindo a entrada de capitais privados no setor das águas em Portugal. Neste contexto, surge o Decreto-Lei n.º 379/93, responsável por regulamentar o acesso dos capitais privados a estas atividades no que concerne ao abastecimento em baixa. O Artigo 6.º do DL n.º 379/93 referia que os serviços poderiam ser

concessionados a entidades públicas ou privadas de índole empresarial, devendo os contratos de concessão ter uma duração mínima de 5 anos e máxima de 50 (DL n.º 379/93, Artigo 8.º), tendo como objeto os serviços de abastecimento e de saneamento de águas e ainda de gestão de resíduos sólidos, podendo os serviços ser concessionados conjunta ou separadamente. Os Artigos 10.º e 11.º estabelecem as normas de formação do contrato e o seu conteúdo, enquanto os artigos 12.º e 13.º discriminam os poderes e responsabilidades da entidade concedente e da concessionária. Ao nível da entidade concedente, destacam-se os poderes de modificação unilateral do contrato, o poder de sequestro do serviço, e ainda o direito resgate da concessão mediante o pagamento de uma indemnização. Da parte da concessionária, cabe-lhe o poder de fixar as tarifas a cobrar aos utentes, ficando responsável pela qualidade da água e do serviço. A concessão destes serviços contempla o pagamento de uma retribuição financeira pela concessionária à concedente (Artigo 14.º). Atualmente, o quadro legal destas concessões está fixado no Decreto-Lei n.º 194/2009.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 319/94 aplicava-se às concessões dos sistemas multimunicipais de serviços de abastecimento de água, ou seja, dos sistemas em alta que, como vimos anteriormente, só podiam ser entregues a “uma empresa pública ou uma sociedade de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos”, modelo do qual é exemplo a EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres. (DL n.º 319/94; Artigo 3.º).

Em 1998 é aprovada a Lei n.º 58/98 responsável por regular as empresas municipais, intermunicipais ou regionais, levando vários municípios a constituírem empresas às quais delegaram a gestão dos serviços de abastecimento e saneamento de águas nos seus territórios, que, entretanto, conhecerem um novo enquadramento na Lei n.º 50/2012, ainda atualmente em vigor.

Em 2005 foi dado um novo passo na definição das políticas públicas de abastecimento de água e de saneamento, com a aprovação da Lei n.º 58/2005, também conhecida como Lei da Água, que resultou da transposição da Diretiva Quadro da Água aprovada pelo Parlamento Europeu, que estabelecia o quadro para uma gestão sustentável das águas. As normas mais relevantes para a política pública em estudo emanam do Capítulo VII, que aborda o Regime económico e financeiro, com especial destaque para o Artigo 82.º que estabelece os objetivos do regime de tarifas dos serviços públicos de águas. De acordo com o artigo mencionado, estas devem “*Assegurar tendencialmente e em prazo razoável a recuperação do investimento inicial e de eventuais novos investimentos de expansão, modernização e substituição [...]*”; “*Assegurar*

a manutenção, reparação e renovação de todos os bens e equipamentos afectos ao serviço e o pagamento de outros encargos obrigatórios [...]”; e “Assegurar a eficácia dos serviços num quadro de eficiência da utilização dos recursos necessários” [Lei n.º 58/2005, Artigo 82.º, N.º 1, alíneas a); b); e c)]. O número 2 do referido artigo aborda ainda as concessões privadas, referindo que as mesmas devem seguir os mesmos objetivos, devendo ainda “[...] assegurar o equilíbrio económico-financeiro da concessão e uma adequada remuneração dos capitais próprios da concessionária, nos termos do respectivo contrato de concessão [...]” (Lei n.º 58/2005, Artigo 82.º, N.º 2).

Nos tempos que correm, os serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos encontram-se enquadrados pelo Decreto-Lei n.º 194/2009, que estabelece o regime jurídico dos mesmos, independentemente do modelo de gestão aplicado. O decreto-lei em questão classifica os serviços como sendo de interesse geral (Decreto-Lei n.º 194/2009, Artigo 3.º), que devem, por isso, prosseguir a satisfação do interesse público, destacando os princípios gerais que os devem reger, como a universalidade, a igualdade de acesso, a qualidade do serviço, a promoção dos interesses dos utilizadores, a transparência, a proteção ambiental e da saúde pública, a eficiência, e a melhoria contínua dos serviços [Decreto-Lei n.º 194/2009, Artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a f)]. A gestão destes serviços surge como atribuição municipal (Artigo 6.º), cabendo ao município designar a entidade gestora. Ainda que estas sejam competências de âmbito municipal, é deveras relevante a existência de regulação a nível nacional, a qual compete à ERSAR (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos), que assume assim um papel fundamental na promoção das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas e perante a qual os municípios e as entidades gestoras têm um conjunto de responsabilidades. Tendo em mãos a competência, cabe aos Municípios decidir qual a melhor forma de gestão para estes serviços no seu território, estando à sua disposição um leque de opções regulamentado no Decreto-Lei n.º 194/2009, tais como o modelo de gestão direta (Capítulo III, Artigos 14.º e 15.º), o modelo de delegação em empresa constituída em parceria com o Estado (Capítulo IV, Artigo 16.º), o modelo de gestão delegada (Capítulo V, Artigos 17.º a 30.º), e o modelo de gestão concessionada (Capítulo VI, Artigos 31.º a 58.º).

A análise do conteúdo do Decreto-Lei facilmente expõe o facto de ser um dos mais relevantes no que à regulação dos serviços de abastecimento e saneamento de águas diz respeito, bem como para a operacionalização desta política pública, servindo como base legal e jurídica para o seu funcionamento, constituindo-se como pedra basilar das políticas públicas

de abastecimento de águas e de saneamento e como o culminar de largas décadas de desenvolvimento da mesma.

2.4. A Avaliação de Políticas Públicas de Abastecimento de Água e Saneamento

Ao longo das secções anteriores, foi efetuada uma análise das diferentes dimensões que o recurso água pode assumir, com especial enfoque em duas delas: a água como um direito básico, e a água (e o saneamento) como objeto de políticas públicas. Nesta segunda dimensão, olhámos não só à evolução destas políticas ao longo da história da humanidade, mas também para a sua evolução em Portugal, com ênfase para aquele que é o atual quadro da política a nível nacional.

Deste modo, importa agora abordar a componente de avaliação de políticas públicas, etapa integrante do ciclo preconizado no modelo teórico de Knoepfel et al. (2011), e sobre a qual assentam os principais objetivos desta dissertação. Assim, nesta secção serão analisados diversos estudos correspondentes a diferentes modelos de avaliação de políticas públicas de abastecimento de água e de saneamento.

Analisando os objetivos da avaliação destas políticas públicas, Kayser et al. (2013) consideram que esta monitorização/avaliação tem como finalidade contribuir para a expansão e melhoria dos serviços, assegurando os benefícios socioeconómicos, de saúde pública e de direitos humanos que advêm do abastecimento de água e do saneamento, sendo que a avaliação destas políticas públicas, segundo os autores, pode ainda contribuir para uma melhoria nas mesmas a diversos níveis, quer a nível global, quer nacional e local, na medida em que têm potencial para influenciar o planeamento no setor. Olhemos agora a algumas metodologias de avaliação desenvolvidas/utilizadas ao longo dos anos, que permitem estabelecer uma base para o modelo a aplicar nesta dissertação.

Desde logo, importa observar dois tipos/estratégias de avaliação não só muito comuns como relativamente transversais a todas as áreas das políticas públicas: as avaliações de impacto e o *benchmarking*, sendo que o primeiro é nos apresentado por Poulos et al. (2006), e o segundo por McDonald (2016). Relativamente à avaliação de impacto, o autor elabora um guia para a realização destas avaliações no setor das águas e saneamento, sendo desde logo destacada a relevância de exercícios deste género no mesmo, a qual se prende com 4 grandes motivos: a demonstração de benefícios socioeconómicos, a compreensão dos contextos onde as políticas funcionam e onde necessitam de modificações, o aumento da dimensão dos programas públicos, ao nível de investimentos e recursos, e a divulgação de resultados, que contribui para o desenvolvimento económico e para uma maior compreensão das políticas públicas. Por seu

turno, McDonald (2016) aborda a temática do *benchmarking* como forma de avaliação no setor, prática que ter-se-á desenvolvido com a sua privatização no Reino Unido, e que é promovida por várias associações e organizações, como o Banco Mundial. Na sua análise, o autor apresenta uma lista dos indicadores mais comuns, que variam desde o número de falhas na rede, à quantidade de água fornecida, e da qualidade da água às questões associadas a tarifas. Muitos destes indicadores surgem também no modelo de Poulos et al. (2006), sendo que, com base nestes, é possível definir metas, algo que, segundo os autores, constitui um desafio ao nível das avaliações de impacto, mas que, em conjunto com os objetivos, não deixa de ser uma dimensão indispensável para esta avaliação. Os autores identificam ainda aqueles que, no seu entender, são os objetivos primordiais destas políticas: a eficácia, a sustentabilidade e a equidade. Ainda relativamente aos indicadores utilizados, a convergência entre estes dois modelos comprova a teoria de Kayser et al. (2013), que menciona o consenso existente na literatura quando aos indicadores mais relevantes a utilizar nas avaliações destas políticas públicas.

No modelo de McDonald (2016) é ainda elaborada uma reflexão sobre as vantagens e desvantagens deste método. Para o autor, o *benchmarking* promove a transparência e a criação de oportunidades de participação pública no processo de tomada de decisão, enquanto origina uma linguagem universal de boas práticas que dá aos decisores metas quantitativas e meios para as atingir. Por outro lado, o *benchmarking* promove a comercialização do setor e impõe uma visão universal singular, marginalizando perspectivas avaliativas alternativas. Em última análise, o autor considera que a prática é essencial para o desenvolvimento de bons serviços no setor das águas, contudo, não é útil em várias regiões uma vez que impõe objetivos inapropriados para determinados contextos. Assim, apesar das suas vantagens, apresenta pontos negativos, ainda que a introdução de formas alternativas de avaliação seja, na ótica do autor, complexa. Contudo, o crescente descontentamento com a comercialização do setor tem levado a uma vaga de remunicipalizações, o que pode levar a que novos operadores procurem novas formas de avaliar os seus serviços, oferecendo o *timing* ideal para a introdução de novos métodos, na visão de McDonald (2016).

Nem só dos modelos mais “clássicos” se fazem as avaliações das políticas públicas de abastecimento de água e saneamento, já que são desenvolvidos e utilizados outros modelos mais complexos e inovadores, como em Saleth e Dinar (1999) e Pinto et al. (2016). Assim, em Saleth e Dinar (1999), os autores desenvolvem uma metodologia de avaliação que decompõe o setor em componentes chave englobados em duas dimensões: instituição e performance, de modo a formar ligações entre os componentes de forma intra e interdimensional, procurando

realizar uma avaliação quantitativa das mesmas de modo a obter implicações para a teoria e para as políticas públicas. Assim, a dimensão institucional é decomposta em três componentes: as leis, as políticas e a administração, as quais dentro de si contém alguns aspetos chave. Já a dimensão da performance é dividida em cinco áreas: física, financeira, económica e equitativa. Feita a divisão, é aplicada uma metodologia baseada num modelo de equações cujos *inputs* foram fornecidos por um painel de 43 peritos no setor de 11 países diferentes, com distintas formações e experiências e conhecedores de diferentes realidades. Os resultados demonstram então os componentes que maior influência têm no funcionamento das instituições (ligações intrainstituições) e nas ligações instituições/performance. Na ótica dos autores, as implicações do estudo para as políticas públicas passam pela existência de um novo enquadramento que permite desenvolver estratégias para reformas no setor, já que possibilita a compreensão das dinâmicas do processo de interação entre a instituição e a performance. Também Pinto et al. (2016) nos trazem um modelo de avaliação distinto dos mais convencionais, com a particularidade de trabalhar com base no modelo desenhado pela ERSAR, que anualmente lança relatórios de avaliação de desempenho dos serviços de águas e saneamento com base em muitos dos indicadores que já referimos anteriormente. Assim, os autores elaboram uma visão global da avaliação da performance do setor em Portugal, referindo que esta não permite alcançar uma avaliação holística dos serviços, consideração que está na origem da criação do tal modelo alternativo: o modelo ELECTRE-TRI-nC que combina indicadores de performance e metodologias multicritério de análise de decisão, recorrendo assim a modelos matemáticos e softwares avançados que permitem, na opinião dos autores, uma avaliação mais profunda dos serviços.

O setor das águas é, sem dúvida, complexo, sendo integrado por diversas dimensões, como a ambiental, a financeira, entre outras. Nesse sentido, é também possível realizar avaliações apenas a uma componente destes serviços, neste caso as tarifas, conforme sucede em Pinto e Marques (2016). Aqui, os autores abordam a temática dos tarifários de água, propondo um enquadramento geral para a avaliação dos mesmos. Partindo da base estabelecida pela OCDE, que engloba quatro dimensões neste enquadramento (ambiental, sustentabilidade financeira, eficiência económica e preocupações sociais), os autores levam esta abordagem a um novo patamar, introduzindo a dimensão da governança. Dentro de cada uma destas dimensões, surgem critérios variados que permitem a sua medição, os quais se interligam entre si intra e interdimensionalmente. A aplicação do modelo desenvolvido, que assenta na metodologia multicritério de análise de decisão permite, de acordo com os autores, que os

decisores compreendam *trade-offs* entre as dimensões analisadas e como uma determinada estrutura tarifária afeta não só cada uma delas como o resultado global. Ainda assim, afirmam que o desenvolvimento de uma ferramenta desta dimensão surge associada aos problemas de metodologia e associação de critérios, pelo que se devem evitar análises simplistas e a retirada de ilações políticas. Os autores terminam ao concluir que para promover o bem-estar, as entidades reguladoras devem avaliar os objetivos definidos pelas entidades prestadoras do serviço e as suas reais necessidades.

Olhando aos diferentes modelos de avaliação utilizados no setor, facilmente compreendemos que neste campo das políticas públicas existe a oportunidade de aplicar novas metodologias avaliativas, não só mediante o foco do processo, mas também dos atores envolvidos. Com esta afirmação em mente, estamos em condições de conhecer a metodologia desenvolvida para esta dissertação, a qual foi desenhada com base num tipo de avaliação pouco comum no setor do abastecimento de água e saneamento - a avaliação centrada no utilizador.

Exemplos de Modelos de Avaliação de Políticas Públicas de Abastecimento de Água e Saneamento		
Referência Bibliográfica	Tipo/Modelo de Avaliação	Características Identificadas
Poulos et al. (2006)	Avaliação de Impacto	Análise de indicadores e definição de metas
McDonald (2016)	<i>Benchmarking</i>	Análise de indicadores e comparação com os melhores <i>players</i> do setor
Saleth e Dinar (1999)	Modelo matemático baseado em inputs de peritos	Decomposição do setor em 2 dimensões: instituição e performance; formação de ligações entre os componentes de forma intra e interdimensional; avaliação quantitativa das ligações
Pinto et al. (2016)	<i>ELECTRE-TRI-nC</i>	Baseado no modelo de avaliação da ERSAR; combinação de indicadores de performance e metodologias multicritério de análise de decisão com recurso a modelos matemáticos
Pinto e Marques (2016)	Metodologia multicritério de análise de decisão	Foco nos tarifários, propondo um enquadramento geral; baseado no modelo da OCDE acrescentando outra dimensão (governança); recurso a modelos matemáticos para calcular o impacto da alteração das tarifas em cada dimensão e a nível global

Figura 2.2 - Exemplos de Modelos de avaliação de Políticas Públicas de abastecimento de Águas e de Saneamento

3. Metodologia e Objetivos

3.1. Objeto de investigação

A água desempenha um papel fundamental na vida e no desenvolvimento do ser humano e da sua atividade. A garantia do seu abastecimento para diversos fins, tratamento devido e preservação constitui mais do que uma política pública: constitui um direito básico da vida humana, o que a torna num dever absolutamente fulcral para qualquer estado ou forma de poder.

Esta dissertação consistirá na preparação de uma futura avaliação da política pública de abastecimento de água e de saneamento no Município de Mafra, que se traduz em grande parte nos serviços de abastecimento de água e de saneamento prestados pelos SMAS de Mafra. Estes foram constituídos em 2019 após a decisão de remunicipalizar os mesmos em finais de 2016, resgatando-os para o domínio público após 25 anos de concessão a uma entidade privada. Os SMAS de Mafra ficaram, após o resgate, responsáveis pela gestão de todo o processo relativo ao setor no município, desde a compra de água em alta até à sua distribuição, incluindo a manutenção e expansão das redes, ao nível do abastecimento, e pela recolha e tratamento das águas sanitárias, bem como pela expansão e manutenção das redes de saneamento no município. Será, portanto, a prestação destes serviços, bem como o racional político por detrás dos mesmos, o objeto de avaliação nesta dissertação, assim como o seu planeamento e visão estratégica para os próximos anos.

A escolha deste caso em específico, além da lógica e compreensível proximidade territorial, remete muito para o trajeto da organização e da política pública em si: nos últimos anos, os serviços deixam de ser prestados por uma entidade privada, passando a ser inteiramente providenciados pelo Município, que recupera, desta forma, o controlo total e integral dos destinos desta política pública no seu território, o que colocou questões e desafios de foro estratégico e de planeamento aos decisores políticos e à própria organização, cujas respostas importam agora, cinco anos volvidos desde o resgate da concessão, avaliar.

3.2. Objetivos e questões de investigação

3.2.1. Objetivos da dissertação

Esta dissertação tem como foco o caso dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS) de Mafra, remunicipalizados em 2019, e o seu desempenho na prestação destes serviços, mediante a elaboração de um quadro avaliativo baseado no modelo da Avaliação Centrada no Utilizador. O principal objetivo passa pela definição de uma teoria da mudança

para que possa ser utilizada como referencial em exercícios futuros de avaliação da política e dos serviços. Deste modo, pretende-se, em articulação com decisores políticos e também utilizadores dos serviços em questão, elencar objetivos, prioridades e metas que têm pautado a ação da organização e definido a trajetória da política pública. Como tal, surgem como objetivos intermédios a auscultação dos decisores políticos, dos utilizadores das redes (singulares e coletivos, isto é, particulares e empresas), a identificação de lógicas causais, a esquematização de prioridades, intervenções e resultados e a elaboração de uma teoria da mudança. Estes exercícios servirão de suporte empírico à elaboração de um conjunto de recomendações para os futuros exercícios de avaliação.

3.2.2. Enquadramento epistemológico e metodológico

No plano da teoria, esta dissertação enquadra-se no realismo crítico, dado que, segundo Fleetwood (2014) esta meta teoria deriva diretamente da ontologia, que se define como o estudo da existência e “do mundo como ele realmente é” (Fleetwood, 2014, pg. 182). Com este trabalho, pretende-se preparar um exercício de avaliação com base no que já existe e com base naquela que é a realidade do objeto de estudo. Ao nível do tipo de avaliação, este projeto passa por criar, em primeira instância, um novo enquadramento para a avaliação, sob a forma de uma teoria da mudança, identificando metas e objetivos claros que possam, posteriormente, ser utilizados numa futura avaliação de desempenho ou de impacto. A elaboração desta teoria da mudança justifica-se através da falta de esquematização de objetivos e metas para esta política pública que se concretiza através da prestação destes serviços, que entra numa nova fase após a consolidação do processo de remunicipalização dos mesmos, sendo, portanto, necessário proceder a esta etapa para possibilitar e facilitar uma futura avaliação.

Ao nível da abordagem específica de avaliação, este projeto baseia-se na avaliação centrada no utilizador, preconizada por Patton em *Essentials of Utilization Focused Evaluation* (2012), sendo que serão utilizadas as primeiras nove das dezassete que compõe a abordagem elaborada pelo autor neste livro, já que as restantes envolvem a concretização da avaliação propriamente dita, o que já fica fora do escopo deste projeto. Assim, estas primeiras nove etapas preveem a preparação da avaliação e serão a base teórica do processo a desenvolver ao longo da execução deste projeto de dissertação. A escolha desta abordagem avaliativa tem que ver com a natureza do objeto: uma política pública de abastecimento de água e saneamento a nível local, que se concretiza através de uma entidade municipal – os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Mafra (SMAS Mafra), responsável pela prestação destes serviços a um

conjunto de utilizadores de diversas naturezas – singulares e coletivos – cuja satisfação das necessidades deve constar sempre como objetivo último desta política pública, fazendo, por isso, todo o sentido que os mesmos sejam chamados a participar no processo avaliativo e sejam, em boa verdade, um elemento central desta avaliação, por forma a que, em conjunto com os decisores políticos e dirigentes dos serviços se possam construir novas e melhoradas respostas que sirvam os interesses de todos os envolvidos.

As primeiras nove etapas da metodologia de Patton (2012) estabelecem, então, o ponto de partida para o trabalho realizado no âmbito desta dissertação, as quais serão agora detalhas e, em cada um dos momentos devidos, relacionadas com as etapas da recolha e análise dos dados. A primeira e a segunda etapas compõem uma fase de preparação da avaliação e do avaliador, respetivamente. Na primeira etapa, o objetivo passa por conhecer e construir o programa de avaliação e aferir a preparação da política pública para a avaliação, sendo que o principal foco incide em compreender o contexto onde esta se desenrola, conhecer os atores chave, o contexto político que a rodeia, e ainda os tópicos que a mesma deve abordar (Patton, 2012). Já na segunda etapa, pretende-se abordar e aumentar a preparação e as competências do avaliador, relacionando-se com a capacidade de este tomar boas decisões de metodologia, recolha e análise de dados, e apresentação de resultados, as quais são determinantes na credibilidade da avaliação. Patton (2012) relembra ainda a importância da existência de conhecimentos gerais de avaliação e de conhecimentos específicos do contexto onde esta se vai realizar.

Na terceira etapa, Patton (2012) destaca a importância de identificar e estabelecer contacto com os utilizadores primários da avaliação, isto é, com aqueles que podem beneficiar da mesma e utilizar as suas descobertas, e ainda questioná-los sobre o uso que pretendem dar à avaliação, para que a mesma possa ser desenvolvida em concordância com os objetivos destes *stakeholders*. Uma vez estabelecido este contacto e finda esta etapa, abre-se a oportunidade para a concretização da quarta das nove etapas já referidas, que consiste na realização de uma análise da situação juntamente com estes utilizadores, trazendo-os e envolvendo-os na construção da avaliação ao receber o seu input sobre o contexto, sobre o timing, sobre a envolvente política ou sobre oportunidades e constrangimentos metodológicos (Patton, 2012). O quinto passo descrito pelo autor passa pela identificação daquelas que são as principais utilizações da avaliação, isto é, quais os propósitos que se pretende que a avaliação cumpra, ao enquadrá-la num (ou mais) dos seis tipos de avaliação descritos pelo autor, sendo eles a

sumativa, a formativa, a avaliação de responsabilidade, a monitorização, a avaliação para produção de conhecimento e a avaliação evolutiva ou de desenvolvimento (Patton, 2012).

A sexta etapa da avaliação centrada no utilizador procura considerar e construir, caso seja adequado, usos para os processos utilizados na avaliação antes até de serem recolhidos dados, já que as avaliações têm valor não só pelos seus resultados, mas também pelos processos que desencadeiam nas organizações, sendo úteis para a preparação de novos processos avaliativos. Aqui, incluem-se passos como a clarificação de objetivos, que constitui uma parte relevante da preparação de uma avaliação, facilitando o processo avaliativo. Quando tal ocorre com o envolvimento dos *stakeholders*, Patton defende que “esses processos podem ter um impacto nas operações e nos resultados antes da recolha de dados” (Patton, 2012, pg.140) pois leva a um maior foco da organização na concretização dos mesmos (“*what gets measured gets done*”, Patton, 2012, pg.140). Por seu turno, a sétima etapa preconizada pelo autor coloca o enfoque sobre as questões prioritárias da avaliação, estando estas intimamente relacionadas com o uso pretendido pelos utilizadores da avaliação. De acordo com Patton (2012), as boas questões de avaliação são aquelas que os *stakeholders* não só querem ver respondidas, mas também aquelas cujas respostas terão uma utilidade para a organização. A penúltima etapa das nove a utilizar passa por enquadrar o trabalho realizado nas etapas anteriores com as pedras basilares da avaliação, analisando se estas estão a ser abordadas corretamente. No fundo, passa por perceber se a avaliação em preparação se enquadra no contexto das avaliações tradicionais: análise de implementação, avaliação por objetivos (*goal-attainment*), e a avaliação da conexão entre a implementação do programa e os resultados. Por fim, a nona e última etapa procura determinar qual o modelo de intervenção ou teoria da mudança se encontra em avaliação, clarificando-o e testando a teoria por detrás do modelo em estudo. Para Patton, a mera conceptualização do programa pode ter impacto na forma como este é implementado, desenvolvido, melhorado e avaliado (Patton, 2012, pg. 231).

Para esta etapa, optou-se pela elaboração de modelos lógicos, ao invés de uma teoria da mudança. Ainda que ambos sejam instrumentos conceptuais da abordagem sistémica do planeamento e da avaliação das políticas públicas e exista alguma dificuldade na sua distinção (Capucha e Caramelo, 2024), não deixam de ser conceitos diferentes. A teoria da mudança aborda as lógicas causais por forma a explicar o percurso desde o problema de partida à sua resolução, ou seja, o caminho projetado e necessário para alcançar a mudança ambicionada, assumindo assim uma natureza hipotética e prospetiva (Capucha e Caramelo, 2024). Por sua vez, os modelos lógicos constituem metodologias de representação e seguimento de projetos e

programas, permitindo ilustrar sistematizadamente, mediante a utilização de diagramas ou esquemas, os diversos elementos que constituem os programas/as políticas públicas (Capucha e Caramelo, 2024). A escolha destes modelos em detrimento da teoria da mudança prende-se com a sua natureza mais operacional e de sistematização de programas já existentes, em contraste com a natureza programática da teoria da mudança.

Dentro dos modelos lógicos, destacam-se diversos exemplos, como o triângulo do planeamento, os modelos lineares, os modelos em matriz, os diagramas causais em raiz, e ainda os modelos dinâmicos (Capucha e Caramelo, 2024). Nesta dissertação, optou-se por elaborar modelos em matriz, que permitem o cruzamento de diversas dimensões, como a temporal, a causal e a operacional, entre outras, com as diferentes partes do programa/projeto em estudo. Mais concretamente, deu-se uso ao modelo da Universidade de Wisconsin, o qual, partindo do contexto e das prioridades definidas na política pública, vai dar origem a *inputs* e *outputs* que, interagindo com outros fatores e pressupostos, dão origem a resultados de curto, médio e longo prazo (Capucha e Caramelo, 2024).

Este conjunto de nove etapas serve, então, de suporte metodológico ao trabalho realizado ao longo da dissertação, sendo deveras relevante salientar que as nove etapas não decorrem, necessariamente, de forma linear e sequencial, mas sim de forma interligada à medida que a preparação da avaliação e a recolha de dados se desenrolam.

3.2.3. Questões de investigação

O projeto de tese em elaboração poderia ser sintetizado numa questão relativamente simples: “Em que pilares tem assentado a política pública de águas e saneamento e a ação dos SMAS de Mafra nos últimos anos?”. Contudo, esta questão seria algo redutora. Desde logo porque está conectada a outra, que fundamenta a execução desta dissertação: “Em que pressupostos estratégicos deve assentar uma futura avaliação dos serviços prestados pelos SMAS de Mafra?”. Adicionalmente, será ainda abordada a seguinte questão: “Qual a visão os utilizadores dos serviços sobre as prioridades identificadas?”. O sucesso na resposta a todas estas questões permitirá a construção de um quadro suficientemente robusto que possibilitará a execução de um exercício de avaliação futuro.

3.3 Plano de Recolha e Análise de Dados

A metodologia de recolha e análise de dados desta dissertação divide-se em três momentos ou etapas fundamentais para a construção daquilo que são os modelos lógicos finais que não só

permitirão responder às questões de avaliação como também servirão de ponto de partida para uma futura avaliação. Assim, as três etapas consistem em: recolha de fontes documentais e respetiva análise, entrevistas presenciais semiestruturadas a quatro atores de relevo para a política pública e para a organização, e ainda a realização de um inquérito por questionário aos utilizadores dos serviços de abastecimento de águas e saneamento do concelho de Mafra, as quais serão explanadas de forma detalhada em seguida.

A primeira fase da recolha e análise de dados consistiu, então, na pesquisa de fontes documentais relevantes para a política, com o intuito de começar a desenhar os modelos lógicos, aprofundar conhecimentos sobre a organização, perceber as prioridades seguidas por esta e pela política e de compreender as cadeias causais inerentes a cada uma delas. Esta fase da metodologia corresponde à concretização da primeira etapa preconizada por Patton (2012), onde se conhece o programa e a preparação da organização para a avaliação, compreendendo o contexto e os atores chave da política pública. Como tal, foram recolhidos cinco Relatórios e Contas dos SMAS de Mafra, desde 2019, ano em que se completou a remunicipalização, a 2023, sendo este o último disponível, e ainda três Documentos Previsionais, compreendendo um período entre 2022 e 2024. Os Relatórios e Contas consistem, na sua essência, num relatório detalhado da atividade da organização no ano a que se referem, contendo ainda a informação financeira da organização, desde a execução orçamental, aos resultados, entre outros, sendo estes documentos apresentados e aprovados em Assembleia Municipal. Por seu turno, os Documentos Previsionais são, nada mais nada menos, do que as previsões da organização para o ano a que se referem, quer a nível financeiro quer ao nível das atividades e das linhas orientadoras que a guiam.

Uma vez efetuada a análise cuidada e detalhada da documentação disponível, procedeu-se à elaboração da primeira versão dos modelos lógicos, que serviu também de transição para a segunda fase da recolha de dados: as entrevistas com os atores relevantes da organização, com o objetivo de obter informação que complete os modelos lógicos em desenvolvimento, incidindo sobre a política pública de abastecimento de águas e saneamento no município de Mafra, os seus desafios, objetivos realizações e resultados até ao momento.

Para tal, realizaram quatro entrevistas distintas a *stakeholders* relevantes na organização: os três elementos do Conselho de Administração dos SMAS, sendo eles o Presidente da CM Mafra e dois Vereadores Executivos responsáveis por diferentes áreas, entre as quais se destacam as águas e a vertente financeira, sendo que o quarto elemento entrevistado

será a diretora delegada dos SMAS de Mafra, sendo responsável pelo bom funcionamento da organização, estando, a nível hierárquico, imediatamente abaixo do Conselho de Administração. Deste modo, neste lote de entrevistados, encontramos os *stakeholders* responsáveis por definir as orientações estratégicas da política pública em estudo nesta dissertação, pelo que serão os mais adequados para obter as informações que se consideram pertinentes nesta fase do projeto. Aqui, colocou-se em prática a etapa três do modelo de Patton (2012), que corresponde à identificação e contacto dos utilizadores primários, que neste caso serão os decisores políticos por serem eles os principais interessados na avaliação e que terão possibilidade de realizar ações com base nos resultados da mesma.

As entrevistas foram realizadas de modo presencial durante o mês de julho de 2024, seguindo um modelo semiestruturado, respeitando um guião que se encontra no Anexo A e que foi desenvolvido com base nos modelos lógicos resultantes da primeira etapa de recolha e análise de dados, mas dando liberdade aos entrevistados para elaborarem sobre os temas abordados, tendo ainda uma duração estimada entre 40 minutos a uma hora. Foi solicitado aos entrevistados, através de uma declaração de consentimento escrita, a sua autorização para que a entrevista fosse gravada (apenas áudio) para fins estritamente académicos. A realização das entrevistas correspondeu à quarta etapa preconizada por Patton (2012), já que nelas foi efetivada uma análise da situação da política pública em conjunto com os utilizadores primários da avaliação.

Posteriormente, as entrevistas foram transcritas para fins de análise de conteúdo, que foi efetuada com recurso ao programa MAXQDA, cuja codificação (Anexo D) respeitou as prioridades/objetivos da política pública definidas pelos entrevistados e recolhidas durante as mesmas, procurando, assim, extrair informações como as atividades realizadas com vista à concretização de cada um dos objetivos, quem envolvem, os recursos/investimentos utilizados ou realizados, os resultados quer a curto, quer a médio quer a longo prazo, e ainda os fatores de risco inerentes a cada um deles, tendo existido especial enfoque nas cadeias causais existentes e no racional por detrás de cada uma.

Estas informações deram origem a uma versão 2.0 dos modelos lógicos em construção, que expuseram de forma sistematizada as informações recolhidas através do método das entrevistas, modelos esses que seguiram para validação junto dos utilizadores na terceira e última etapa da recolha e análise de dados: os inquéritos.

A terceira e última etapa do processo de recolha e análise de dados realizada nesta dissertação consiste na criação e aplicação de um inquérito aos utilizadores dos serviços de abastecimento de águas e de saneamento dos SMAS de Mafra, bem como no respetivo tratamento dos dados. Foi nesta fase que se enquadraram a quinta e a sétima etapas do modelo da avaliação centrada no utilizador de Patton (2012), referente à identificação do propósito da avaliação. Relativamente à quinta, foi identificada, juntamente com os utilizadores primários – os decisores políticos – a necessidade de validar o trabalho realizado e as cadeias causais inerentes, por forma a compreender se as medidas incluídas na política tinham os resultados desejados na perspetiva dos utentes dos serviços. Deste modo, foi possível enquadrar este momento da recolha e tratamento de dados na avaliação sumativa, uma das descritas por Patton (2012). Assim, procuramos fazer uma validação dos modelos lógicos, isto é, das lógicas causais que compõem o programa da política pública por forma a avaliar se, efetivamente, os resultados esperados estão a ser atingidos, entrando no domínio daquilo que, segundo Patton (2012), podemos chamar de avaliação sumativa, que procura, antes de mais, aferir a eficácia do programa e o cumprimento dos respetivos objetivos, dando cumprimento à sétima etapa da avaliação centrada no utilizador, que se foca sobretudo nas questões prioritárias da avaliação, isto é, aquelas que o utilizador primário da avaliação quer ver respondidas, tendo sido na fase do inquérito que as mesmas foram projetadas e colocadas aos inquiridos. Tendo em conta o exposto, o inquérito procura, então, captar a perspetiva dos utilizadores dos serviços sobre as prioridades e os resultados preconizadas pelos decisores políticos. Olhemos agora às especificidades metodológicas do inquérito.

Para determinação da dimensão da amostra necessária para atingir um intervalo de confiança de 95% e uma margem de erro de 8%, tendo em conta a população existente – cerca de 45000 utentes, sendo que foi tido como referencia o número de utilizadores do serviço de abastecimento de água), os cálculos realizados com recurso à ferramenta disponibilizada pela IndiKit, validados numa segunda plataforma, demonstram a necessidade de realizar, pelo menos, 150 inquéritos válidos para que se atinjam os parâmetros já mencionados (tendo sido realizados os mesmos 150 inquéritos). A divulgação do inquérito foi efetuada, maioritariamente, com recurso às plataformas digitais por forma a alcançar um maior número de respostas.

O inquérito, cujo guião se encontra no Anexo B, foi efetuado em formato Google Forms, contendo três secções distintas: uma de caracterização da amostra e uma relativa à visão dos inquiridos sobre as prioridades e os resultados da política pública, e uma terceira que mede o

grau de satisfação dos inquiridos com a política pública em si. No total, contabilizam-se 15 questões, sendo 6 de caracterização da amostra, tais como idade, gênero, se tem ou não residência no município de Mafra, em qual das freguesias reside e se tem acesso à rede de saneamento coletivo, sendo todas elas de escolha múltipla, à exceção da idade, que consiste numa resposta curta aberta, e da pergunta que fecha a secção que procura perceber o que os utentes procuram nos serviços de água e saneamento, sendo esta uma questão de caixas de verificação, ou seja, múltiplas seleções. Por sua vez, a segunda secção contém 8 questões que incidem diretamente sobre as prioridades da política pública e os resultados identificados nos modelos lógicos intermédios e que agora procuram ser validados pelos utentes. Todas as questões avaliam o grau de concordância dos inquiridos com uma determinada afirmação, numa escala de 5 opções que vão de “concordo plenamente” a “discordo plenamente”. Por fim, a terceira secção consiste somente numa questão que avalia o grau de satisfação global dos utentes com os serviços numa escala de 1 a 5. Após a conclusão do período de receção de respostas, procedeu-se ao tratamento da informação quantitativa obtida através do desenho de gráficos explicativos dos resultados de cada uma das questões, por forma a compreender o posicionamento dos inquiridos no que concerne à validação ou não das cadeias causais que estão por detrás da construção da política pública.

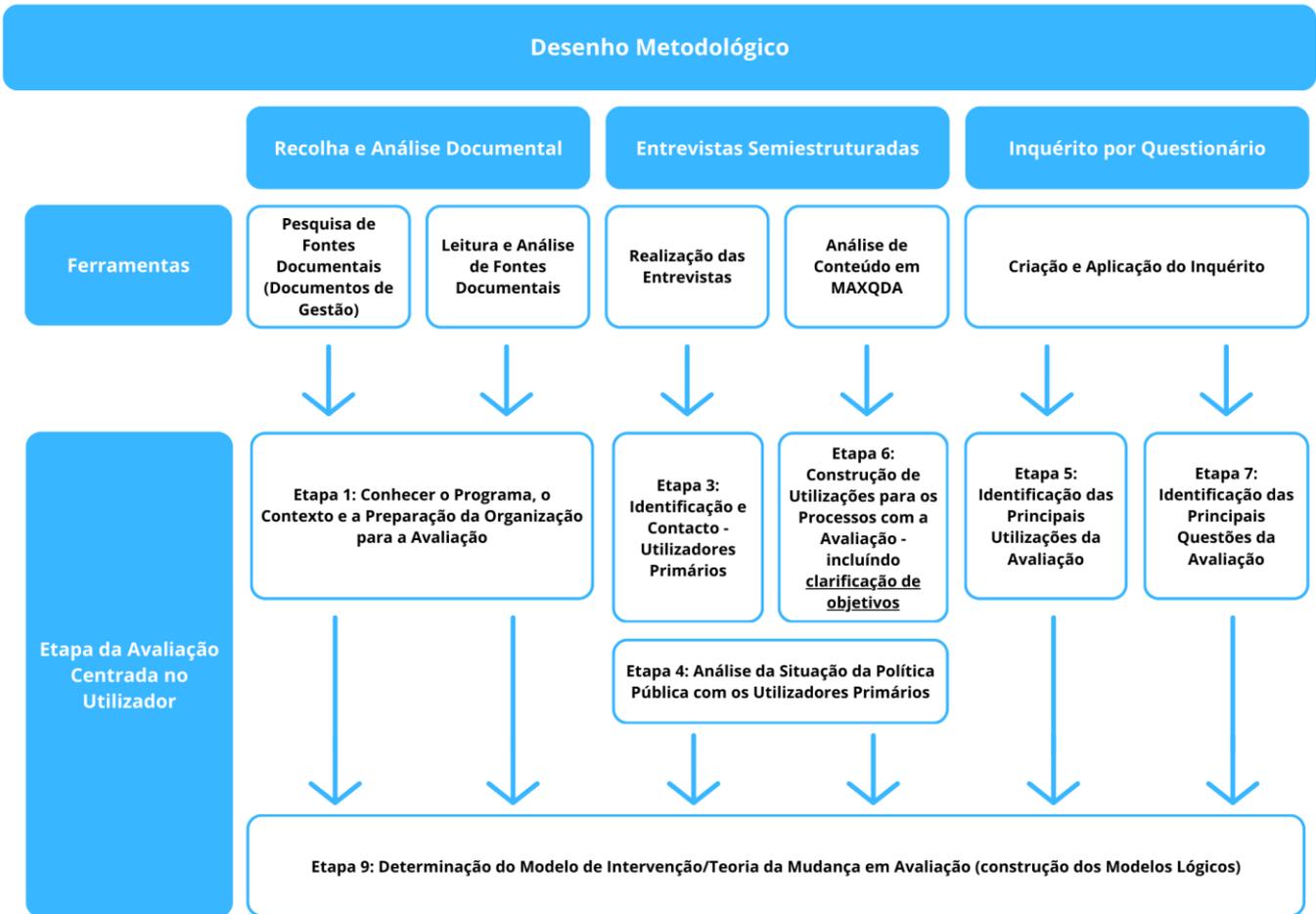


Figura 3.1 - Desenho Metodológico da Dissertação

4. Resultados da Investigação

O presente capítulo espelha os resultados obtidos com a realização do processo metodológico descrito anteriormente, o qual contou com três etapas distintas de investigação, e que teve como objetivo dar resposta ao conjunto de questões de investigação colocadas no âmbito desta dissertação. Assim, assinala-se que as perguntas que foram formuladas no capítulo anterior serão respondidas ao longo da apresentação de resultados, que será feita por etapas, isto é, apresentar-se-ão, de forma individual, as descobertas de cada uma das fases propostas na metodologia.

Recordemos, então, as três perguntas que guiaram o processo de investigação efetuado, antecipando, desde já, em que momento lhe serão dadas as devidas respostas. A primeira pergunta é formulada da seguinte forma: “Em que pilares tem assentado a política pública de águas e saneamento e a ação dos SMAS de Mafra nos últimos anos?”. Esta formulação está intimamente ligada à segunda questão, apresentada da seguinte forma: “Em que pressupostos estratégicos deve assentar uma futura avaliação dos serviços prestados pelos SMAS de Mafra?”. Estas duas perguntas conhecerão as suas respostas mediante a exposição dos resultados da segunda etapa da investigação, as entrevistas, uma vez que necessitam do conhecimento acumulado das duas primeiras etapas. Partindo destas duas questões, surge outra que, de certa forma, as complementa: “Qual a visão os utilizadores dos serviços sobre as prioridades identificadas?”, esta que será respondida mediante a apresentação dos resultados do inquérito realizado na terceira etapa.

A análise documental foi o primeiro passo desta investigação, não só para uma maior familiarização com o tema, especialmente a nível técnico e político, mas também para elaboração da primeira versão dos modelos lógicos (Anexo C), ainda relativamente incompletos, mas já com aqueles que são os principais desafios que a organização e os decisores políticos enfrentam e os principais objetivos. Deste modo, foram analisados diversos documentos, uns de cariz mais político e outros de vertente mais técnica, indo desde algumas das atas de Reunião de Câmara onde foram definidas as orientações políticas para o resgate da concessão e os objetivos que se pretendia alcançar com as mesmas, englobando-se nestas atas diversas fontes de documentação interna da Câmara Municipal de Mafra, como Informações Interno ou outras apresentações efetuadas por parceiros externos ao Município; até à documentação de gestão dos SMAS de Mafra, esta já com um cariz mais técnico e dividida em dois tipos: os Documentos Previsionais, onde a organização faz uma previsão do ano que se

aproxima, e os Relatórios e Contas, onde são prestadas as contas do exercício do ano transato. Neste lote de documentos de gestão analisados incluem-se então os Relatórios e Contas referentes aos anos de 2019, 2020, 2021, 2022, e 2023; e ainda os Documentos Previsionais referentes a 2022, 2023 e 2024, sendo que toda esta documentação foi retirada do website dos SMAS de Mafra.

Em primeira instância, esta análise serviu para compreender os objetivos que o Município definiu para a política pública de abastecimento de água e de saneamento, sendo que para tal, foram encontrados dois conjuntos de objetivos distintos: um conjunto mais político que foi delineado aquando da remunicipalização dos serviços, que englobava realizações como a melhoria da acessibilidade económica dos serviços, a redução das tarifas de abastecimento de água e de saneamento em 5%, o aumento do investimento em infraestruturas, e ainda o aumento da rede de saneamento básico; e ainda outro conjunto algo mais técnico, este já definido pelos SMAS de Mafra e, por isso, não tão políticos, sendo que, numa primeira fase, entre estes objetivos contavam-se alguns como a consolidação do processo de transição pós remunicipalização, a manutenção/melhoria da qualidade do serviço, a adequação do tarifário à realidade socioeconómica do concelho, o investimento na renovação de redes de água, ampliação de redes de saneamento e melhoria nas redes de águas pluviais, e ainda a introdução de novas tecnologias nas redes e nos serviços prestados pelos SMAS de Mafra, estando este conjunto de objetivos estratégicos explanado no Relatório e Contas de 2019, mantendo-se até ao Relatório e Contas de 2021, altura em que o novo ciclo autárquico motivou uma atualização do quadro estratégico (o facto de serem Serviços Municipalizados expõe os SMAS de Mafra às dinâmicas políticas, como ocorre em qualquer entidade de domínio municipal). Nesta atualização, os objetivos delineados acabam por se assumir como uma nova etapa na vida da organização, sendo estes a garantia da satisfação das necessidades e expectativas dos utilizadores, o assegurar da sustentabilidade da organização e da gestão do serviço, contribuir para a sustentabilidade ambiental, assumir a responsabilidade social dos SMAS de Mafra e ainda a concretização de uma política de recursos humanos centrada no desenvolvimento de competências, motivação e valorização profissional dos trabalhadores. Estes objetivos estratégicos acabam por constituir um conjunto mais técnico e vocacionado para a gestão da organização e não tanto da política pública em estudo, o que é lógico e compreensível já que a responsabilidade pela coordenação política recai sobre a Câmara Municipal de Mafra e não sobre os Serviços em si.

Perante este cenário, e para desenho dos modelos lógicos preliminares, recorreu-se a quatro objetivos baseados nestes lotes, que respondem diretamente a quatro dos maiores desafios inerentes à política pública de abastecimento de água e saneamento não só no concelho de Mafra, mas também em todo o mundo, uma vez que três destes desafios contemplados nos modelos lógicos derivam do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6, referente a Água Potável e Saneamento, com especial enfoque para as metas 6.1, 6.2, e 6.4. Este paralelismo com os ODS faz todo o sentido especialmente para o caso do Município de Mafra, que ao longo dos últimos anos tem assumido compromissos a nível global para a implementação da Agenda 2030 e feito dos ODS um motor de desenvolvimento, pelo que é legítimo que os objetivos da política pública em estudo respondam aos desafios preconizados pelos ODS.

Partindo então da meta 6.1, que visa alcançar o acesso universal e equitativo à água potável para todos a preços acessíveis, identificou-se como desafio para a realidade de Mafra a acessibilidade económica dos serviços, o qual dá origem ao objetivo de melhorar a acessibilidade económica dos mesmos. Com ponto de partida na meta 6.2, referente ao acesso ao saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, coloca-se como desafio ao nível local a ausência de cobertura de rede pública de saneamento básico em 100% do território, o que nos leva ao segundo grande objetivo da política em estudo: a expansão da rede pública de saneamento básico. Ainda com base no ODS 6, mais concretamente na meta 6.4, que aborda o aumento substancial da eficiência do uso da água em todos os setores, bem como a redução da escassez de água, transpôs-se um terceiro “desafio”, para a realidade de Mafra, e que é talvez um dos maiores desafios da Humanidade: a escassez de água, que constitui um recurso essencial para a vida humana. Com base neste relevante desafio, e tendo em conta os lotes de realizações apresentados anteriormente, coloca-se como objetivo a contribuição para a sustentabilidade ambiental e para o uso eficiente da água, num objetivo que assume uma dimensão distinta dos dois que o antecedem, que encerram um cariz mais operacional, isto é, têm um âmbito mais direcionado ao serviço em si, apesar de serem, logicamente, diretrizes políticas. Por fim, como quarto desafio identificado, surge a necessidade de manutenção dos serviços sob alçada municipal, pelo que se estabelece o objetivo de assegurar a sustentabilidade da organização, naquele que é o único binómio desafio/objetivo que não encontra paralelo nos ODS justamente por se tratar de uma questão contextual e de organização da própria esfera de atribuições do Município, e não de questões civilizacionais como os binómios anteriores. Desta forma, os modelos lógicos preliminares foram construídos com base em quatro objetivos: melhorar a acessibilidade económica dos serviços; expandir a rede pública de saneamento básico;

contribuir para a sustentabilidade ambiental e para o uso eficiente de água; e assegurar a sustentabilidade da organização.

A partir dos desafios e objetivos identificados, procedeu-se à construção dos modelos lógicos, compostos pelo programa, pelas realizações e pelos resultados, sendo que se identificam ainda os fatores de risco inerentes a cada um deles. Com a análise documental, o objetivo passou por reunir a maior quantidade de informação possível, sobretudo ao nível do programa e das realizações. Cada um dos campos integrados nos modelos lógicos acaba por responder a uma questão simples, sendo que, no caso do programa, a questão que se coloca é “no que investimos?”, sendo que, no plano das realizações, colocam-se duas questões, uma referente a atividades – “o que fazemos?” – e outra relativa aos participantes – “quem envolvemos?”. Vejamos agora algumas das informações recolhidas com a análise documental destinadas a compor esta primeira versão dos modelos lógicos.

Relativamente à melhoria da acessibilidade económica dos serviços, a análise permite identificar três importantes realizações que contribuem para alcançar o objetivo proposto, sendo eles a criação de quatro escalões de tarifários domésticos, quer no serviço de abastecimento de água, quer no serviço de saneamento; a distinção entre utilizadores domésticos e não domésticos, sendo que aqui se englobam, por exemplo, as empresas e indústrias existentes no concelho; e ainda a criação da tarifa social e da tarifa de famílias numerosas em ambos os serviços. Nestas atividades são, então, envolvidos os utilizadores domésticos, os utilizadores não domésticos, os decisores políticos e beneficiários.

Quanto à expansão da rede pública de saneamento básico, foi possível identificar, ao nível do programa, o investimento em infraestruturas, em parcerias, e de tempo na preparação e realização das obras, investimentos estes que resultam na realização de procedimentos de contratação pública para a execução das empreitadas, na realização das obras de instalação da rede de saneamento, e ainda na ligação da infraestrutura à rede de drenagem de águas residuais, sendo envolvidos os beneficiários, os utilizadores domésticos e não domésticos sem acesso à rede pública de saneamento, os funcionários da organização (SMAS de Mafra), e ainda os decisores políticos e as autarquias locais (municipais e de freguesia).

Ao nível da contribuição para a sustentabilidade, foi possível compreender através da análise documental o investimento em comunicação, tecnologia, materiais, infraestruturas, tempo e em recursos humanos, especialmente para a realização de campanhas de sensibilização, para a produção de garrafas de água reutilizáveis e outros brindes, para a concretização de ações

de sensibilização junto das escolas e das suas comunidades, mas também, numa vertente mais técnica, para a monitorização e reparação das redes de abastecimento de água. Nestas atividades foram envolvidos os utilizadores, a comunidade em geral e as comunidades escolares, os trabalhadores dos SMAS de Mafra e ainda os beneficiários.

Por fim, no que diz respeito ao objetivo de assegurar a sustentabilidade da organização foi possível identificar o investimento em recursos humanos, sobretudo na sua formação, o investimento a nível financeiro, e ao nível de tempo, em busca de, por exemplo, manter o rigor contabilístico e de faturação, e de contratar e formar quadros capazes de dar seguimento à missão da organização, envolvendo-se nestas atividades os colaboradores dos SMAS de Mafra, os decisores políticos e as autarquias locais, e ainda a entidade reguladora do setor – a ERSAR.

Toda esta informação está compilada no Anexo C, através da elaboração da versão preliminar dos modelos lógicos que emanaram desta análise documental, funcionando como ponte para a segunda etapa da metodologia, a fase das entrevistas, que serviu, essencialmente, para completá-los com os testemunhos de quatro atores relevantes na condução da política pública de abastecimento de água e de saneamento no Município de Mafra, cujos resultados se passa a expor.

A etapa das entrevistas foi, no meu ponto de vista, fulcral para a recolha de dados e para a redação desta tese, já que o contacto próximo com quatro atores centrais na definição da política pública de abastecimento de água e saneamento no Município de Mafra nos últimos anos proporcionou a obtenção de informação extremamente pertinente que permitiu a redação completa dos modelos lógicos. Importa recordar que foram entrevistados os três membros – presidente e vogais - do Conselho de Administração dos SMAS em funções entre 2021 e 2024¹, bem como a Diretora Delegada dos SMAS de Mafra, responsável pela gestão corrente da organização. De seguida, apresentam-se as principais respostas às questões colocadas durante as entrevistas, cujo guião consta do Anexo A e que se pode dividir em duas partes/momentos distintos: uma de validação do racional patente em cada modelo lógico preliminar, e outro destinado a completar esses mesmos modelos.

Quando questionados sobre os maiores desafios da política pública para os próximos anos, os inquiridos identificaram em primeiro lugar a escassez de água, uma vez que, sem o recurso, de nada serve ter todas as infraestruturas preparadas para fornecer os serviços,

¹ Em julho de 2024 tomou posse um novo Conselho de Administração, em virtude da alteração na Presidência da CM Mafra após as Eleições Europeias de 2024

destacando-se ainda o desafio da renovação de redes de abastecimento, bem como a questão do saneamento público e da expansão desta rede para todo o território do concelho como um dos grandes desafios para os anos vindouros. Quanto à acessibilidade económica, destacou-se a importância de fornecer os serviços a preços não só justos, mas também equilibrados, isto é, a preços que permitam a sustentabilidade da organização sem comprometer os índices de acessibilidade económica.

A segunda questão conta com respostas intimamente ligadas à primeira, já que aborda os principais objetivos da política pública em estudo. Em primeira instância, identifica-se como objetivo global, para qual todos os outros devem contribuir, garantir que a água (e eventualmente o saneamento) chegam a todos os consumidores, a todas as casas, indústrias e estabelecimentos comerciais. Partindo deste mote, identificaram-se outros objetivos considerados estratégicos, como assegurar a qualidade da água, garantir a expansão da rede pública de saneamento para todo o território, assegurar a renovação das redes de abastecimento de água, melhorar a qualidade global do serviço, e ainda garantir a melhoria da acessibilidade económica dos serviços de abastecimento de águas e dos serviços de saneamento.

De seguida, na terceira questão, procurou obter-se a validação da base dos modelos lógicos preliminares, isto é, perceber se os entrevistados concordavam com os quatro binómios desafio/objetivo que haviam sido identificados na etapa anterior e que já foram expostos anteriormente neste capítulo, sendo que os quatro intervenientes concordaram com os binómios, considerando ainda não existir a necessidade de acrescentar outros, já que aqueles cobram a totalidade da visão estratégica existente para a política pública.

Antes de serem expostos os resultados das restantes questões, importa conhecer os modelos lógicos resultantes desta etapa da investigação, dado que derivam destas respostas.



Figura 4.1 - Modelo Lógico referente ao objetivo da acessibilidade económica



Figura 4.2 - Modelo Lógico referente ao objetivo da expansão do saneamento



Figura 4.3 - Modelo Lógico referente ao objetivo da sustentabilidade ambiental e uso eficiente da água



Figura 4.4 - Modelo Lógico referente ao objetivo da manutenção dos serviços sob alçada municipal

Passemos então à análise de cada um dos modelos lógicos apresentados, percorrendo as diferentes secções de cada um deles, correlacionando o seu conteúdo com as respostas das entrevistas. Relativamente ao binómio referente à acessibilidade económica dos serviços (Figura 4.1), os entrevistados consideram que, para atingir o objetivo proposto necessitam de investir em tecnologia, na substituição de infraestruturas, na monitorização dos serviços, na renovação e ampliação das redes de abastecimento e saneamento, em recursos humanos e, acima de tudo, na matéria-prima/recurso – em água através da compra em alta à EPAL. No plano das realizações, não foram acrescentadas atividades àquelas já existentes nos modelos lógicos preliminares, por todos os entrevistados concordarem com o facto de aquelas serem não só corretas, mas também relevantes, sendo que nestas atividades são envolvidos os utilizadores domésticos e não domésticos, os decisores políticos, os beneficiários, os diversos fornecedores da organização, a entidade gestora do abastecimento em alta (EPAL), e ainda a entidade reguladora (ERSAR). Relativamente a resultados, a curto prazo considera-se que este programa e estas realizações geram uma maior acessibilidade aos serviços, levando a que, a médio prazo, o serviço se torne mais atrativo e a que os clientes atinjam um maior grau de satisfação. No longo prazo, os entrevistados consideram que estas ações possibilitarão um maior crescimento demográfico, acompanhado por um maior nível de sustentabilidade das famílias e, conseqüentemente, num aumento do número absoluto de utilizadores num serviço que se prevê com uma relação qualidade-preço mais benéfica. Contudo, existe um conjunto de fatores que pode colocar em causa as cadeias causais identificadas, nomeadamente a pouca atratividade das tarifas sociais, a escassez de água, o aumento do preço da água em alta, a falta de capacidade de investimento, ou outros de índole conjuntural, como a taxa de juro, a inflação, o custo da energia, as catástrofes naturais ou as guerras.

No binómio da expansão da rede pública de saneamento básico (Figura 4.2), as respostas dos entrevistados destacam como investimentos as infraestruturas, os recursos humanos, as parceiras e o próprio tempo, fatores essenciais para o desenrolar das atividades necessárias ao cumprimento do objetivo proposto, tais como a realização de estudos e projetos de instalação das redes, a contratação pública para a execução das empreitadas, a realização das obras e a ligação das infraestruturas à rede de drenagem de águas residuais em alta. Neste conjunto de atividades, os entrevistados destacam como envolvidos os beneficiários, os clientes domésticos e não domésticos sem acesso à rede pública de saneamento básico, os funcionários da organização, os decisores políticos, as autarquias locais, e ainda a entidade gestora em alta, as Águas do Tejo Atlântico (AdTA). De acordo com as lógicas causais desenhadas pelos

entrevistados, este conjunto de realizações resulta, a curto prazo, no aumento do número de munícipes com acesso aos serviços de saneamento coletivo, à redução da poluição e das atividades de esvaziamento de fossas, sobretudo as descargas ilegais, originando uma maior comodidade para os utilizadores. Já a médio prazo, destaca-se a melhoria da saúde pública decorrente da expansão destes serviços, e ainda a irradicação das descargas diretas nas linhas de água, um problema que afeta algumas zonas do concelho ainda sem acesso à rede pública de saneamento, sendo que é ainda esperado um aumento da qualidade do serviço que, a longo prazo, espera-se que se traduza num aumento do grau de satisfação dos clientes e na melhoria da qualidade de vida dos munícipes. Apesar de tudo isto, as cadeias causais aqui expostas podem ser colocadas em causa, nomeadamente pela não ligação dos munícipes à rede pública, pela inexistência de infraestruturas recetoras das águas residuais (em alta), pela deserção dos concursos públicos das empreitadas, ou ainda pela falta de capacidade de investimento da parte da organização.

Voltando agora atenções para o objetivo da sustentabilidade ambiental e do uso eficiente da água (Figura 4.3), os decisores entrevistados apontam a relevância de investimentos em comunicação, tecnologia, materiais diversos, infraestruturas, o próprio tempo, os recursos humanos, e ainda a diversificação das fontes de abastecimento, por forma a dinamizar campanhas de sensibilização e ações junto da comunidade escolar, e, numa vertente mais técnica, poder proceder à monitorização e consequente reparação, quando necessário, das redes de abastecimento, por forma a minimizar as perdas de água; à colocação de contadores inteligentes que permitam uma gestão mais eficiente dos consumos; e ainda à reutilização de águas tratadas para as regas dos jardins e parques municipais. Numa outra ótica, tem se procedido, ao longo os últimos anos, à realização de estudos para a reativação de captações e para a instalação de uma central de dessalinização, por forma a oferecer ao Município fontes alternativas de abastecimento. Nestas atividades, são envolvidos os utilizadores e a comunidade em geral, a comunidade escolar, os beneficiários e ainda a comunidade científica. De acordo com as cadeias causais esquematizadas no modelo lógico em análise, os entrevistados consideram que estas ações originam, a curto prazo, um aumento da eficiência do consumo da água e uma redução das perdas, levando a que, no médio prazo, se registre uma diminuição do consumo *per capita* e um aumento da capacidade de controlo da rede. Por outro lado, ainda a médio prazo, espera-se um aumento do número de fontes de abastecimento, que, no longo prazo, possibilite uma maior disponibilidade de água e uma redução da dependência da EPAL. Quanto aos fatores de risco que podem comprometer esta cadeia causal, os entrevistados

elencaram alguns como a baixa eficácia das estratégias de comunicação e sensibilização, a falta de capacidade de investimento da organização, e ainda as falhas na execução das empreitadas de renovação de redes de abastecimento, que podem resultar num aumento das perdas de água.

Analisemos, por fim, a Figura 4.4, onde consta o modelo lógico referente à sustentabilidade da organização. Nesta cadeia causal, são destacados os investimentos em recursos humanos, em formação e em condições de trabalho para os primeiros. Ao nível das atividades, são essenciais para o cumprimento do objetivo proposto a manutenção do rigor contabilístico e de faturação, a contratação e formação de quadros, a monitorização do sistema de gestão, a realização de parcerias benéficas com as entidades gestoras em alta, e ainda assegurar o rácio de cobertura de gastos exigido pela ERSAR, isto ao nível dos tarifários, sendo que, em todas elas, se conta com o envolvimento dos colaboradores dos SMAS de Mafra, dos decisores políticos, da entidade reguladora, das autarquias locais, dos parceiros regionais e ainda das entidades gestoras em alta. Quanto aos resultados, a curto prazo identificou-se a garantia da prestação dos serviços 24 horas por dia durante os 365 dias do ano, bem como do bom funcionamento da organização. A médio prazo, almeja-se o reforço da capacidade de investimento e, a longo prazo, o alcançar de estabilidade económico-financeira, da excelência do serviço, e da manutenção do controlo do bem e do serviço pelo setor público. Como fatores de risco, destacam-se por um lado a motivação dos colaboradores, e, por outro, a mudança do quadro político no município que pode resultar numa tendência política para baixar demasiado o custo dos serviços, comprometendo a organização.

Após a análise desta etapa, importa responder a duas das três questões de investigação colocadas: “Em que pilares tem assentado a política pública de águas e saneamento e a ação dos SMAS de Mafra nos últimos anos?”; e “Em que pressupostos estratégicos e em que cadeias causais deve assentar uma futura avaliação dos serviços prestados pelos SMAS de Mafra?”.

Relativamente à primeira questão, a análise dos resultados aqui expostos demonstra-nos que esta política pública tem assentado em pressupostos como a melhoria da acessibilidade económica dos serviços, numa ótica de garantir tarifas justas para os utentes, mas equilibradas para os SMAS, de modo a que possam garantir o bom funcionamento e sustentabilidade da organização; como a expansão da rede pública de saneamento básico, com o objetivo de cobrir 100% do território com esta rede, procurando não só uma melhoria da qualidade global do serviço, mas também com o intuito de salvaguardar o meio ambiente através da irradiação de descargas ilegais em linhas de água. Por outro lado, tem-se procurado contribuir para a

preservação deste recurso natural tão essencial para a nossa sobrevivência, através da sensibilização para um consumo eficiente e da monitorização das redes como forma de evitar perdas e desperdícios. Além destes pilares civilizacionais, que demonstram a convergência de Mafra com os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente o ODS 6, ao nível desta política pública, realça-se um pilar estratégico que prioriza a garantia da sustentabilidade da organização, mediante um conjunto diretrizes ao nível da gestão económico-financeira.

Ao nível da segunda questão, e com a resposta à primeira, compreendemos que uma futura avaliação deve assentar sobretudo em duas grandes bases, interligadas entre si: na convergência com os ODS com o cumprimento das metas estabelecidas, e, acima de tudo, no cumprimento dos objetivos explanados nos modelos lógicos apresentados, bem como no alcance dos resultados que emanam das cadeias causais construídas ao longo desta investigação. Desta forma, os modelos teóricos expostos respondem à nona etapa do modelo da avaliação centrada no utilizador preconizado por Patton (2012), abrindo portas à aplicação das restantes etapas desta metodologia como forma de efetuar uma avaliação completa e estruturada da política pública de abastecimento de água e saneamento no Município de Mafra.

Passemos agora a analisar os resultados da terceira fase da investigação: os inquéritos à população, cujas questões podem ser encontradas no Anexo B, que tiveram dois grandes objetivos: por um lado, validar as cadeias causais formuladas pelos decisores políticos entrevistados na etapa anterior, e por outro, recolher um conjunto de contributos, recomendações e visões dos utilizadores dos serviços e, por isso, “destinatários” desta política pública, para incluir na fase final deste capítulo dos resultados.

Esta última fase da investigação foi suportada por um questionário onde constam dezasseis questões, conforme fora detalhado no capítulo referente à Metodologia e ao Plano de Recolha de Dados, tendo sido respondido por 150 utilizadores dos serviços dos SMAS de Mafra, o valor necessário para configurar uma amostra que permite alcançar uma margem de erro de 8% para um intervalo de confiança de 95%. Isto significa que, quando, por exemplo, 80% da amostra responde num sentido, podemos aferir com 95% de confiança que entre 72% a 88% da população responderia de forma igual.

Para começar, observemos a figura 4.5, que contém a caracterização da amostra, por forma a “conhecer” aqueles que responderam a este inquérito.

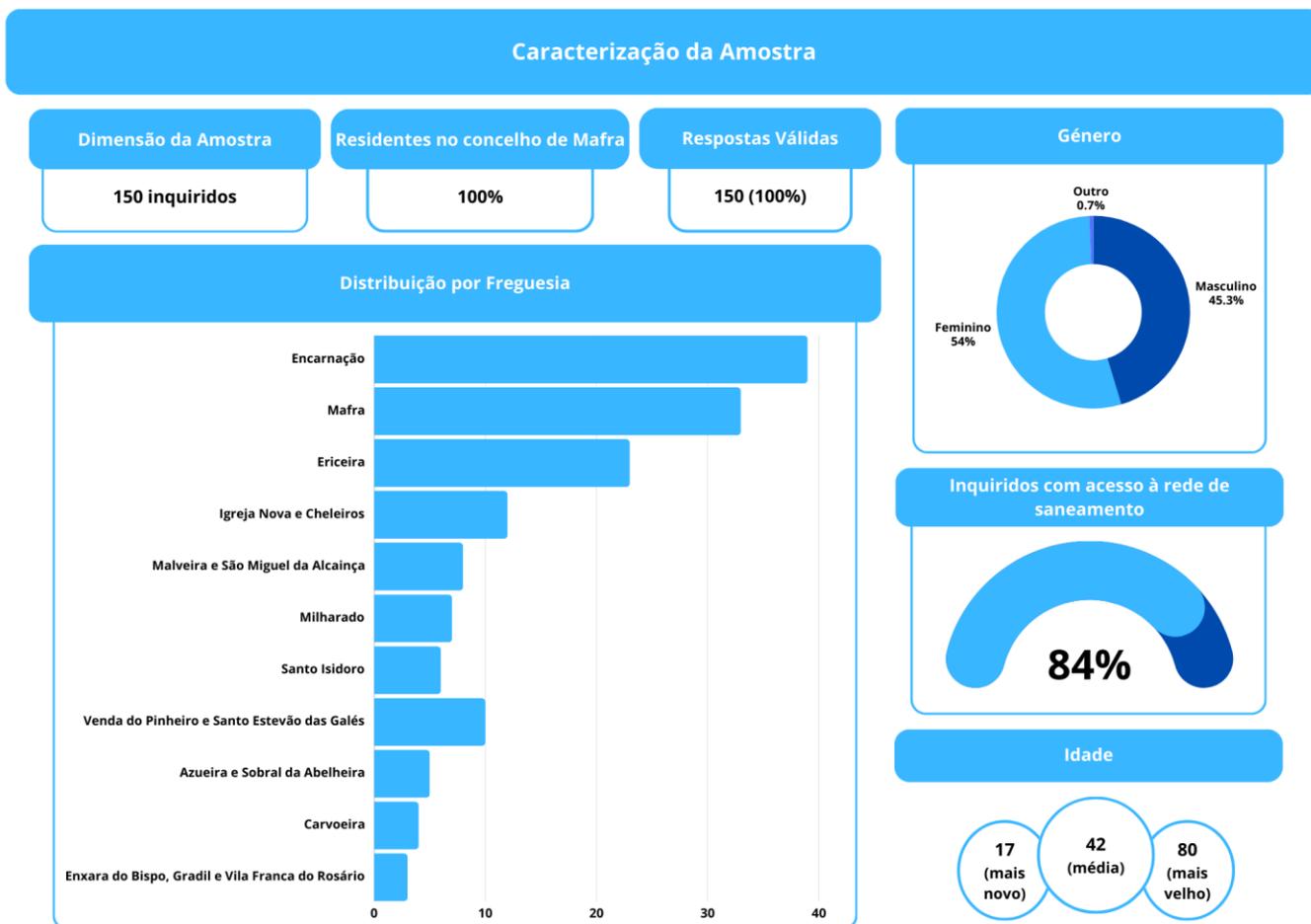


Figura 4.5 - Caracterização da Amostra

Ao nível da amostra, destaca-se o facto de a freguesia da Encarnação ser aquela que reúne maior número de inquiridos, ainda que não seja a maior do concelho (estando aliás algo longe disso), relegando Mafra e Ericeira, duas das freguesias de maior dimensão, para segundo e terceiro posto, respetivamente.

Vejamos agora a Figura 4.6, onde surgem esquematizados os resultados do inquérito, fazendo desde já uma análise sucinta aos dados de maior relevância, sendo que o conjunto de questões da segunda secção surge intimamente ligado aos modelos lógicos e às lógicas causais que deles transparecem, estando formuladas com vista a validar as mesmas, sendo que são apresentadas frases decorrentes dos *inputs* e *outputs* existentes, questionando-se se o inquirido concorda ou não com o racional por detrás de cada frase. Neste esquema encontram-se ainda os dados referentes à última questão da primeira secção e à questão que procura aferir o grau de satisfação dos utilizadores dos serviços (ou seja, todas as que não fazem parte da caracterização da amostra).

Resultados do Inquérito

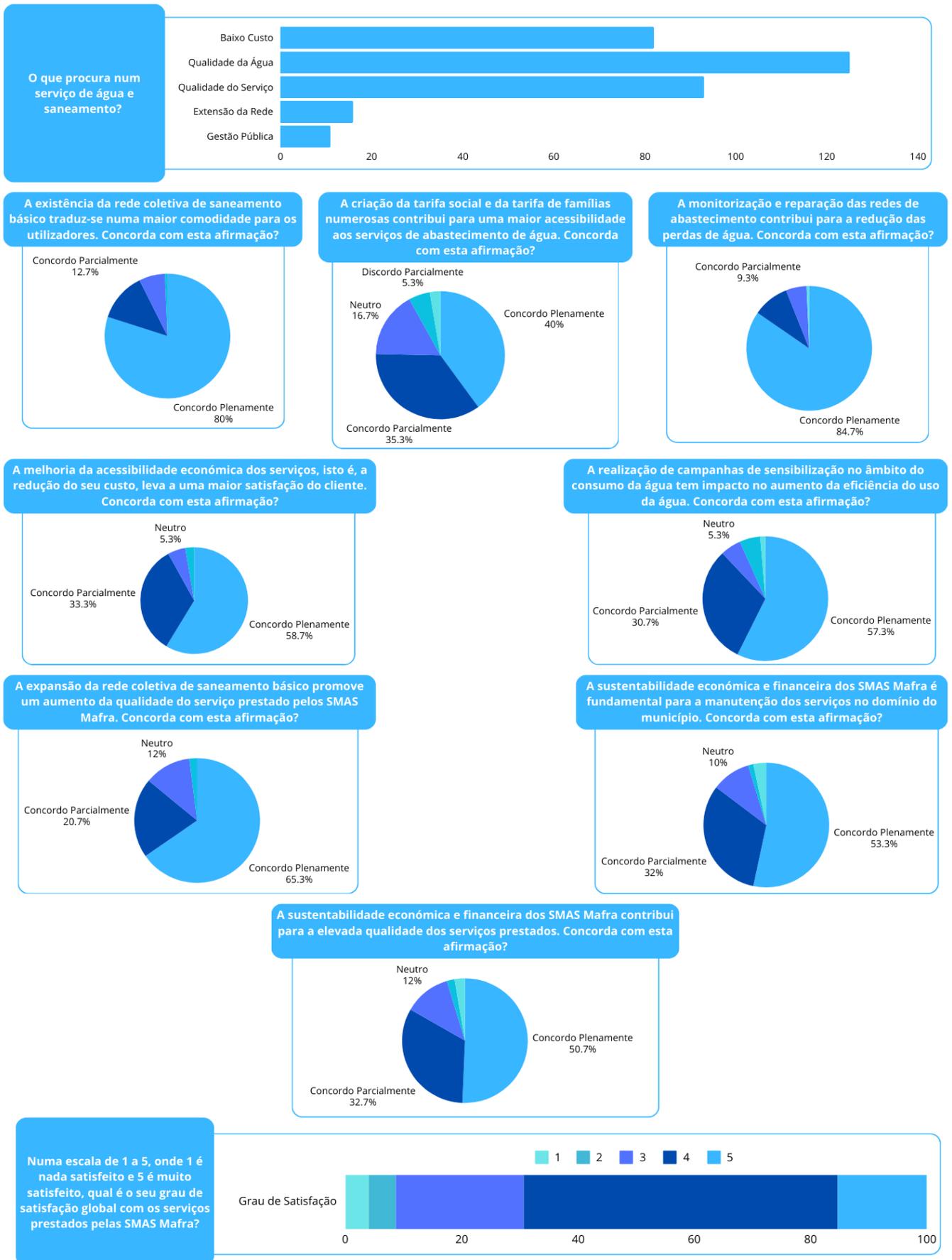


Figura 4.6 - Resultados do Inquérito por Questionário

A análise dos resultados apresentados na Figura 4.6 transparece, acima de tudo, duas grandes nuances: em primeiro lugar, que a população concorda, na sua grande maioria com os racionais estabelecidos pelos decisores políticos, e, em segundo lugar, que a generalidade dos inquiridos está satisfeita com os serviços prestados pelos SMAS de Mafra.

Antes de analisarmos os resultados da última pergunta do inquérito, importa dar desde já resposta à terceira questão de investigação colocada: “Qual a visão os utilizadores dos serviços sobre as prioridades identificadas?” Em boa verdade, os resultados dos inquéritos demonstraram grande concordância dos inquiridos com aquilo que foram as lógicas causais estabelecidas pelos atores entrevistados, funcionando como uma validação das mesmas. É ainda importante destacar o facto de os inquiridos procurarem nos serviços valências como a qualidade da água, a qualidade global do serviço, e a acessibilidade económica, sendo que todas elas se coadunam com as prioridades definidas nesta política o que nos permite afirmar que a população estará alinhada com aquilo que são as prioridades da política pública em estudo.

Em suma, neste capítulo a análise dos resultados da investigação permitiu-nos responder às questões colocadas inicialmente, identificando os objetivos/pilares sobre os quais tem assentado a implementação da política pública de abastecimento de água e saneamento ao longo dos últimos 5 anos, no Município de Mafra. Alcançámos ainda a conclusão da etapa 9 na metodologia de Patton (2012), mediante a identificação de lógicas causais e dos modelos lógicos que servirão de referencial numa futura avaliação da política pública. Com esta investigação, foram ainda analisadas as perceções dos destinatários da política pública em relação à mesma e aos serviços que lhe dão vida, sendo possível afirmar que a visão destes se encontra bastante alinhada com a visão dos decisores políticos.

5. Conclusão

A elaboração desta dissertação teve como racional a preparação de uma avaliação à política pública de abastecimento de água e saneamento no Município de Mafra, tendo como pano de fundo o modelo da Avaliação Centrada no Utilizador preconizada por Michael Quinn Patton, por forma a identificar de forma clara e sistematizada aquela que tem sido a implementação desta política e as lógicas causais que a têm definido nos últimos anos, mediante a aplicação de uma metodologia tripartida, consistindo de análise documental, realização de entrevistas e realização de um inquérito por questionário, conforme foi explicitado e analisado ao longo dos capítulos anteriores. Deste modo, surge a necessidade de retirar conclusões e tecer algumas

orientações para aquilo que deverá ou poderá ser, na minha opinião, uma futura avaliação bem fundamentada e estruturada da política pública aqui em estudo.

Em primeiro lugar, parece-me altamente pertinente e relevante que esta avaliação possa ocorrer a médio prazo, idealmente após 2029, no sentido em que nesse ano se cumprirão 10 anos da remunicipalização dos serviços, momento crucial no qual o Município de Mafra voltou a chamar a si, 25 anos depois de ter concessionado os serviços (1994), o total controlo da política pública de abastecimento de água e de saneamento no seu território, sendo esse marco temporal de uma década o momento ideal, na minha opinião, para a concretização desta futura avaliação. Face ao exposto, esta avaliação deverá, acima de tudo, cumprir com o propósito de aferir o estado global da política pública nos 10 anos pós-remunicipalização, tendo em conta não só as prioridades identificadas nesta dissertação, mas também os argumentos que motivaram o resgate da concessão, tendo por isso, como grande finalidade, compreender e avaliar os impactos da remunicipalização no panorama global da política pública, procurando ainda perceber se a passagem do controlo desta política da esfera privada para a esfera pública se traduziu não só numa melhoria do nível dos serviços prestados, como também em impactos positivos para a vida dos munícipes e destinatários últimos da política pública, uma vez que toda a dinâmica das mesmas deve ser pensada, desenhada e executada com a finalidade de gerar desenvolvimento e qualidade de vida para as pessoas.

Deste modo, a avaliação deverá funcionar como um ponto de referência no qual se faz uma retrospectiva de toda a política volvida uma década após a remunicipalização dos serviços, avaliando os seus impactos e destacando as alterações que produziu ao nível da operacionalização da política pública e ainda os produtos dessas mesmas alterações, enquanto indica em que direção devem seguir eventuais ajustes na política pública que, por se centrar no fornecimento de um bem essencial, não pode (ou não deve) ser “interrompida”, tendo que ser ajustada durante a sua implementação. No fundo, a lógica que deve guiar este exercício é a seguinte: em 2019, o Município de Mafra completou a remunicipalização dos serviços de abastecimento de água e de saneamento, com base num conjunto de argumentos e necessidades identificadas que, mais tarde, se transformaram nos objetivos da política pública, condicionando toda a operacionalização e execução da mesma, e que hoje surgem espelhados e esquematizados nesta dissertação, através dos modelos lógicos, a qual deve ser entendida como um pontapé de saída para um exercício de avaliação a realizar no horizonte temporal de 2029, data em que se cumpre uma década desde o resgate da concessão, por forma a perceber

os impactos da política pública nesta sua “nova” fase em que voltou a ser inteira e exclusivamente da competência do Município de Mafra.

Em segundo lugar, é desde já importante compreender quais os tipos de avaliação que poderão ser equacionados para este exercício no futuro, por forma a maximizar a pertinência da avaliação. Por um lado, dentro dos três tipos de avaliação identificados por Capucha e Caramelo (2024) na perspectiva do seu propósito, sendo elas a avaliação formativa, a avaliação sumativa, e a avaliação de necessidades, sendo que, no meu ponto de vista, a mais adequada à realidade desta política pública será a avaliação formativa. Por outro lado, importa também enquadrar um futuro exercício de avaliação no âmbito dos três tipos de avaliação na perspectiva da centralidade do foco, também sumarizadas por Capucha e Caramelo (2024), sendo eles a avaliação de processo, a avaliação de resultados, e a avaliação de impacto. Para a política pública em estudo, e neste caso muito particular onde existe pelo meio uma remunicipalização como momento chave na redefinição da mesma, considero que deverá ser equacionada uma avaliação de impacto.

A opção da avaliação formativa justifica-se com o facto de a política pública de abastecimento de água e de saneamento estar em constante implementação e ser sempre passível de melhorias nos seus diferentes níveis mediante a realização de diversos ajustes. Nesse sentido, e segundo Capucha e Caramelo (2024), a avaliação formativa decorre com o intuito de melhorar o programa/a política enquanto este ainda está em curso, proporcionando, por exemplo, a identificação de desafios e de ajustes a serem concretizados durante a implementação da política, devendo esta ocorrer, se acordo com os autores, na fase de entrega de um serviço, caso que se verifica com a política em estudo. Por seu turno, a opção da avaliação de impacto justifica-se com o facto de esta permitir olhar à política pública e ao seu desenrolar tendo a remunicipalização como um ponto de referência mais forte e relevante do que seria na avaliação formativa. Vejamos: a avaliação de impacto, de acordo com Capucha e Caramelo (2024) ocorre muitas vezes 5 a 10 anos após o término da implementação das políticas públicas. Neste caso, e dada a natureza da política, a implementação não termina pois o serviço é prestado 24 horas por dia, 365 dias por ano, mas a remunicipalização constitui um “momento de viragem” que redefiniu a orientação da política em estudo e a sua própria implementação, sendo por isso pertinente, no meu ponto de vista, avaliar os impactos da política pública desde esse ponto de partida, para além do facto de esta se focar nos efeitos mais duradouros, isto é, a longo prazo (Capucha e Caramelo, 2024).

Posto isto, e por forma a completar estas considerações sobre aquilo que poderá ser a futura avaliação, não deixa de ser relevante deixar aqui algumas questões prioritárias para este exercício, como por exemplo “Quais os resultados produzidos pela política pública de abastecimento de água e saneamento no Município de Mafra?”, e “Esses resultados estão alinhados com os objetivos da política?”. Este par de questões é indissociável, e poderá surgir no âmbito da avaliação formativa, com especial enfoque nos resultados e na melhoria da política pública, estando estas questões intimamente ligadas à dimensão da eficácia que, de acordo com Capucha e Caramelo (2024), analisa a ligação entre os resultados obtidos na implementação de uma política e os objetivos que se propunha atingir. Já no âmbito da avaliação de impacto, a principal questão poderá ser algo como “Quais os impactos produzidos pelas alterações na política pública de abastecimento de água e saneamento no Município de Mafra fruto da remunicipalização destes serviços?”. Esta questão acaba por espelhar o fundamental numa avaliação deste género, sendo que aqui a remunicipalização surge, uma vez mais, como o momento determinante que ditou a alteração da política e cujos impactos devem ser aferidos. Estamos por isso, perante a dimensão do impacto, a qual, segundo Capucha e Caramelo (2024) tem o seu foco sobre os efeitos a longo prazo da política pública, quer positivos quer negativos.

Em suma, com esta dissertação foi possível efetivar um contributo para a realização de uma futura avaliação à política pública de abastecimento de água e saneamento no Município de Mafra, mediante a resposta a um conjunto de questões de investigação que permitiu a esquematização da operacionalização da política, passo fundamental para a realização de um exercício de avaliação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, teceram-se algumas considerações sobre este potencial exercício, destacando a sua pertinência e a necessidade de que possa identificar oportunidades de melhoria da política e/ou os impactos que esta tem tido, sempre com vista a possibilitar uma tomada de decisão mais informada e mais capacitada da parte dos decisores políticos, colocando a avaliação como uma etapa indispensável no ciclo das políticas públicas, especialmente numa área tão relevante e que cuida daquele que é, porventura, o mais importante recurso do planeta: a Água.

Referências Bibliográficas

- Angelakis, A. N., Capodaglio, A. G., Passchier, C., Valipour, M., Krasilnikoff, J., Tzanakakis, V. A., . . . Dercas, N. (2023). Sustainability of Water, Sanitation, and Hygiene: From Prehistoric Times to the Present Times and the Future. *Water*, 1-38.
- Capucha, L., & Caramelo, S. (2024). *Ciências Sociais Aplicadas - Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas*. Coimbra: Edições Almedina.
- Diário da República. (1977). Lei n.º 46/77. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-1977-250456>
- Diário da República. (1993). Decreto-Lei n.º 372/1993. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/372-1993-664316>
- Diário da República. (1993). Decreto-Lei n.º 379/1993. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/379-1993-665155>
- Diário da República. (1994). Decreto-Lei n.º 319/1994. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/319-1994-575293>
- Diário da República. (1997). Lei n.º 88-A/1997. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/88-a-1997-243731>
- Diário da República. (1998). Lei n.º 58/1998. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/58-1998-437233>
- Diário da República. (2005). Lei n.º 58/2005. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/58-2005-469068>
- Diário da República. (2009). Decreto-Lei n.º 194/2009. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/194-2009-488144>
- Diário da República. (2012). Lei n.º 50/2012. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/50-2012-174825>
- Fleetwood, S. (2014). Bhaskar and critical realism. *Oxford handbook of sociology, social theory, and organization studies: Contemporary currents*, 182-219.
- Francisco Silva Pinto, R. C. (2016). Tariff Suitability Framework for Water Supply Services. *Water Resour Manage*, 2037-2053.
- Georgia L. Kayser, P. M. (2013). Domestic Water Service Delivery Indicators and Frameworks for Monitoring, Evaluation, Policy and Planning: A Review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 4812-4835.
- Hutton, G., & Chase, C. (2016). The Knowledge Base for Achieving the Sustainable Development Goal Targets on Water Supply, Sanitation and Hygiene. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 1-35.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
- McDonald, D. A. (2016). The weight of water: Benchmarking for public water services. *Environment and Planning*, 1-20.
- Meier, B. M., Kayser, G. L., Amjad, U. Q., & Bartram, J. (2012). Implementing an evolving human right through water and sanitation policy. *Water Policy*, 1-18.

- Mulas, A. S. (2009). Public Policy Analysis in the Water and Sanitation Sector: Budgetary and Management Aspects. Em J. e. Castro, & L. Heller, *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management* (pp. 56-71). Londres: Earthscan.
- Neves, M. S. (2013). Direito Internacional da Água e conflitualidade internacional: implicações do reconhecimento da água como direito humano. *Jurismat*, 261-291.
- Patton, M. Q. (2012). *Evaluation Essentials of Utilization Focused*. California: Sage.
- Pato, J. H. (2011). História das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal. Lisboa: ERSAR.
- Pinto, F., Costa, A., Figueira, J., & Marques, R. (2016). The quality of service: An overall performance assessment for water utilities. *Omega*.
- Poulos, C., K., S., Pattanayak, & Jones, K. (2006). *A Guide to Water and Sanitation Sector Impact Evaluations*. The World Bank.
- Saleth, R. M., & Dinar, A. (1999). *Evaluating Water Institutions and Water Sector Performance*. Washington: World Bank.
- Varone, F., Jacob, S., & Bundi, P. (2023). Introduction: putting policy evaluation into its democratic context. Em F. Varone, S. Jacob, & P. Bundi, *Handbook of Public Policy Evaluation* (pp. 1-14). Edward Elgar Publishing.
- Videira, N., Paula Antunes, R. S., & Lobo, G. (2006). Public and Stakeholder Participation in European Water Policy: a Critical Review of Project Evaluation Processes. *European Environment*, 19-31.

Anexos

Anexo A – Guião das Entrevistas aos Decisores Políticos

A presente entrevista é parte integrante de uma metodologia de recolha de dados no âmbito da minha dissertação enquadrada no Mestrado em Políticas Públicas do Iscte, intitulada Serviços (Re)Municipalizados de Água e Saneamento – uma perspetiva avaliativa centrada no utilizador aplicada ao caso de Mafra, e para a qual agradeço desde já a sua colaboração.

Solicito ainda a sua autorização para proceder à gravação da entrevista apenas para fins académicos de transcrição do seu conteúdo.

1. Entrando agora no tema central da entrevista, quais são, no seu entender, as prioridades da política pública de abastecimento de água e de saneamento no concelho de Mafra? Isto é, quais os maiores desafios/problemas que o município enfrenta nesta matéria?
2. Quais são, no longo prazo, os objetivos que integram esta política pública e que procuram dar resposta aos desafios que enumerou?
3. Agora, olhemos àquelas que, de acordo com a minha pesquisa, têm sido algumas das prioridades da política pública nos últimos 5 anos (desde o resgate da concessão). Tendo em conta a sua resposta anterior, considera que estão alinhadas com a sua visão? Que alterações faria?
4. Olhemos agora um a um os desafios existentes e às cadeias causais inerentes a cada um: relativamente à acessibilidade económica dos serviços, quais são as atividades desenvolvidas no âmbito desta prioridade? E quem envolvem?
5. Quais são, no seu entender, os resultados produzidos por essas atividades, quer a curto, quer a médio, quer a longo prazo, isto é, como ajudam a atingir os objetivos estabelecidos?
6. Certamente existirão fatores de risco, fatores que podem influenciar a cadeia causal e alterar o seu racional lógico. Que fatores de risco identifica neste caso, e como pode impactar a concretização dos objetivos?
7. Entramos agora num novo tema, o do saneamento básico e a expansão da sua rede. Quais são as atividades desenvolvidas no âmbito desta prioridade? E quem envolvem?
8. Quais são, no seu entender, os resultados produzidos por essas atividades, quer a curto, quer a médio, quer a longo prazo, isto é, como ajudam a atingir os objetivos estabelecidos?

9. Que fatores de risco identifica neste caso, e como podem impactar a concretização dos objetivos?

10. A sustentabilidade ambiental também tem sido um dos temas mais presentes na atividade dos SMAS e por isso na política pública em estudo. Quais são as atividades desenvolvidas no âmbito desta prioridade, e quais os atores envolvidos?

11. Quais os resultados a curto, médio e longo prazo dessas atividades e como ajudam a atingir os objetivos propostos?

12. Que fatores de risco identifica neste caso, e como podem impactar a concretização dos objetivos?

13. Debrucemo-nos sobre o prisma da sustentabilidade da organização. Quais são as atividades desenvolvidas no âmbito desta prioridade? E quem envolvem?

14. Quais os resultados a curto, médio e longo prazo dessas atividades e como ajudam a atingir os objetivos propostos?

15. Que fatores de risco identifica neste caso, e como podem impactar a concretização dos objetivos?

16. (Caso se identifiquem outras prioridades, repetir o mesmo exercício de exposição da cadeia causal.)

Anexo B – Inquérito por Questionário realizado à População

Serviços (Re)Municipalizados de Água e Saneamento - uma perspetiva avaliativa centrada no utilizador aplicada ao caso de Mafra.

Este formulário é parte integrante de uma metodologia de recolha de dados no âmbito da minha dissertação para conclusão do Mestrado em Políticas Públicas no Iscte, que procura preparar a avaliação da política pública de abastecimento de água e de saneamento no município de Mafra, para o qual precis da sua colaboração através da resposta a este formulário, que tem um tempo médio de resposta de 5 minutos.

Obrigado desde já pela sua colaboração!

Guilherme Martins Reis

* Indica uma pergunta obrigatória

1. Reside no concelho de Mafra? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

2. Género *

Marcar apenas uma oval.

Masculino

Feminino

Outro

3. Idade *

4. Em que freguesia / união de freguesias do concelho de Mafra reside? *

Marcar apenas uma oval.

- Azueira e Sobral da Abelheira
- Carvoeira
- Encarnação
- Enxara do Bispo, Gradil e Vila Franca do Rosário
- Ericeira
- Igreja Nova e Cheleiros
- Mafra
- Malveira e São Miguel da Alcaíça
- Milharado
- Santo Isidoro
- Venda do Pinheiro e Santo Estevão das Galés

5. Tem acesso à rede de saneamento coletivo? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

6. O que procura num serviço de água e saneamento? *

Marcar tudo o que for aplicável.

- Baixo custo
- Qualidade da água
- Qualidade do serviço (reparações, atendimento ao público, apoio ao cliente)
- Extensão da rede
- Gestão pública
- Outra: _____

7. A criação da tarifa social e da tarifa de famílias numerosas contribui para uma maior acessibilidade aos serviços de abastecimento de água. Concorda com esta afirmação?

Marcar apenas uma oval.

- Concordo plenamente
 Concordo parcialmente
 Neutro
 Discordo parcialmente
 Discordo plenamente

8. A melhoria da acessibilidade económica dos serviços, isto é, a redução do seu custo, leva a um maior satisfação do cliente. Concorda com esta afirmação?

Marcar apenas uma oval.

- Concordo plenamente
 Concordo parcialmente
 Neutro
 Discordo parcialmente
 Discordo plenamente

9. A existência da rede coletiva de saneamento básico traduz-se numa maior comodidade para os utilizadores. Concorda com esta afirmação?

Marcar apenas uma oval.

- Concordo plenamente
 Concordo parcialmente
 Neutro
 Discordo parcialmente
 Discordo plenamente

10. A expansão da rede coletiva de saneamento básico promove um aumento da qualidade do serviço prestado pelos SMAS Mafra. Concorda com esta afirmação?

Marcar apenas uma oval.

- Concordo plenamente
 Concordo parcialmente
 Neutro
 Discordo parcialmente
 Discordo plenamente

11. A realização de campanhas de sensibilização no âmbito do consumo da água tem impacto no aumento da eficiência do uso da água. Concorda com esta afirmação?

Marcar apenas uma oval.

- Concordo plenamente
 Concordo parcialmente
 Neutro
 Discordo parcialmente
 Discordo plenamente

12. A monitorização e reparação das redes de abastecimento contribui para a redução das perdas de água. Concorda com esta afirmação?

Marcar apenas uma oval.

- Concordo plenamente
 Concordo parcialmente
 Neutro
 Discordo parcialmente
 Discordo plenamente

13. A sustentabilidade económica e financeira dos SMAS Mafra contribui para a elevada qualidade dos serviços prestados. Concorda com esta afirmação?

Marcar apenas uma oval.

- Concordo plenamente
 Concordo parcialmente
 Neutro
 Discordo parcialmente
 Discordo plenamente

14. A sustentabilidade económica e financeira dos SMAS Mafra é fundamental para a manutenção dos serviços no domínio do município. Concorda com esta afirmação?

Marcar apenas uma oval.

- Concordo plenamente
 Concordo parcialmente
 Neutro
 Discordo parcialmente
 Discordo plenamente

15. Numa escala de 1 a 5, onde 1 é nada satisfeito e 5 é muito satisfeito, qual é o seu grau de satisfação global com os serviços prestados pelas SMAS Mafra?

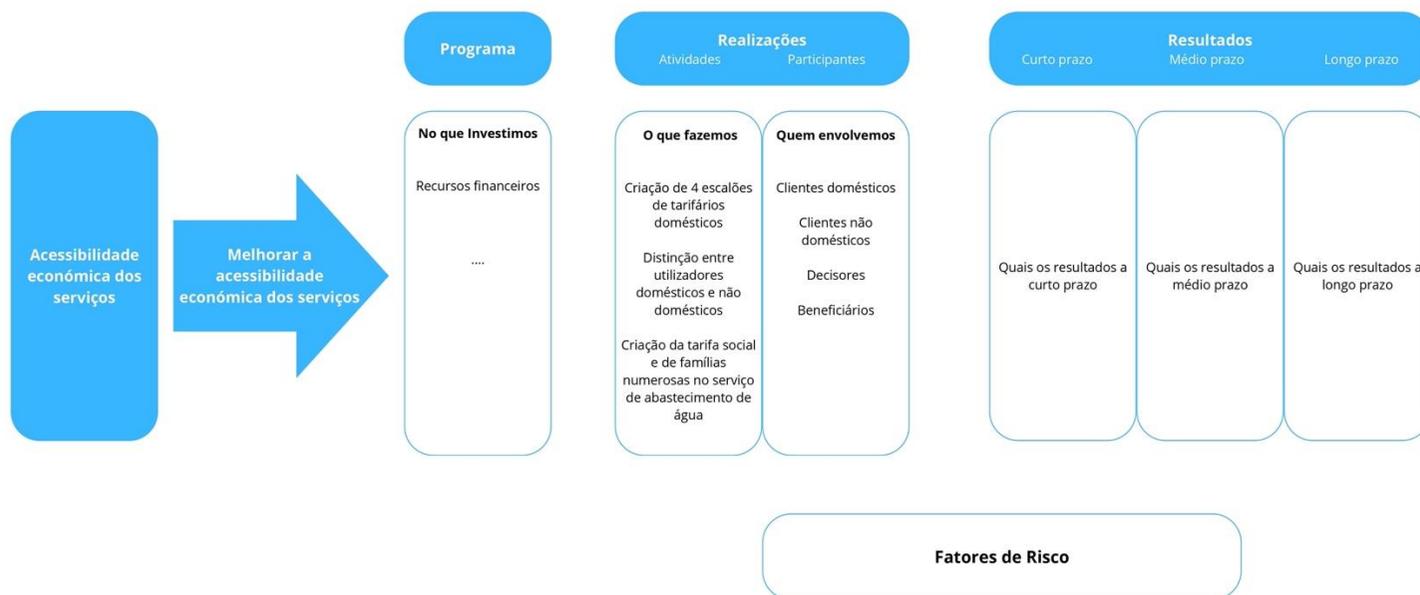
Marcar apenas uma oval.

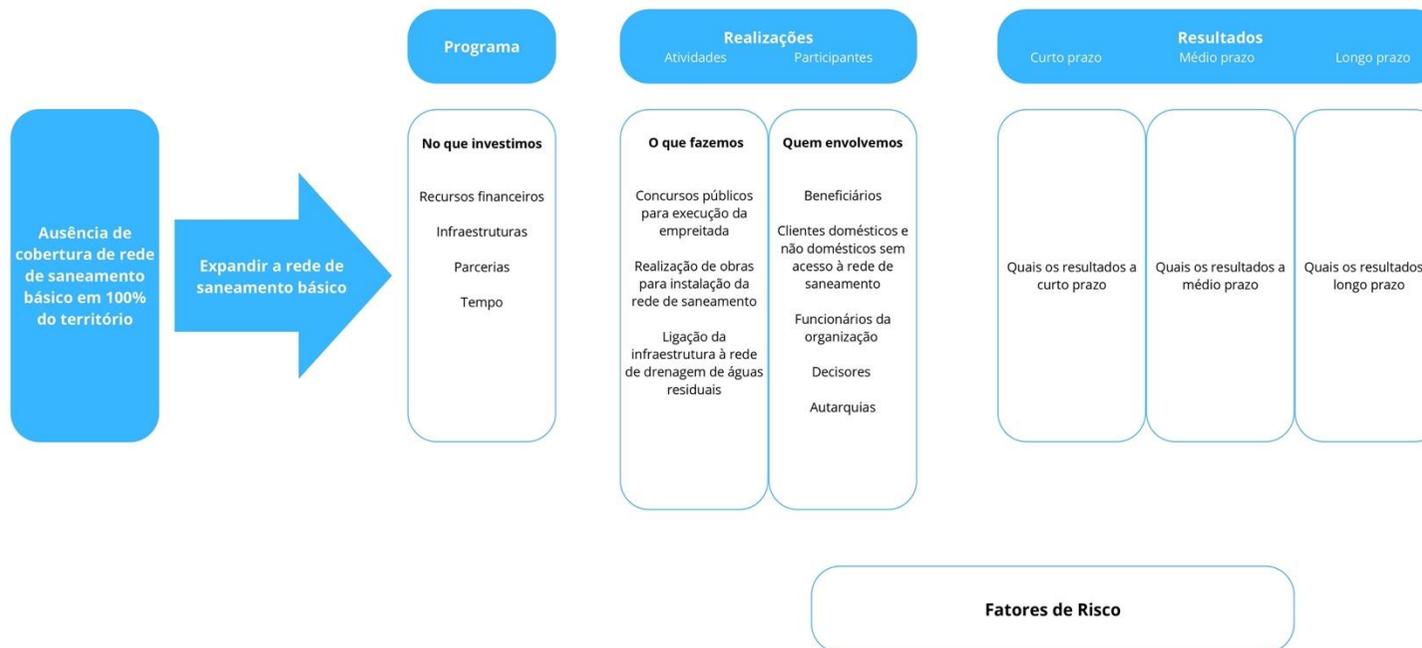
- 1 2 3 4 5
Nad Muito satisfeito

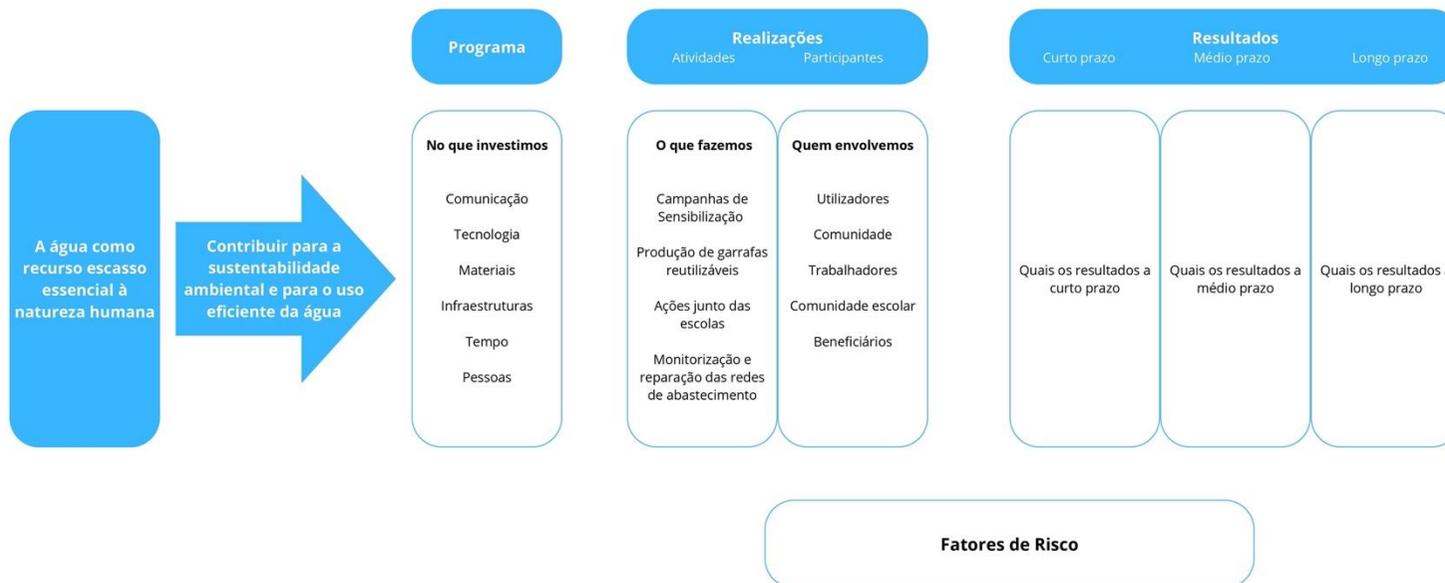
Este conteúdo não foi criado nem aprovado pela Google.

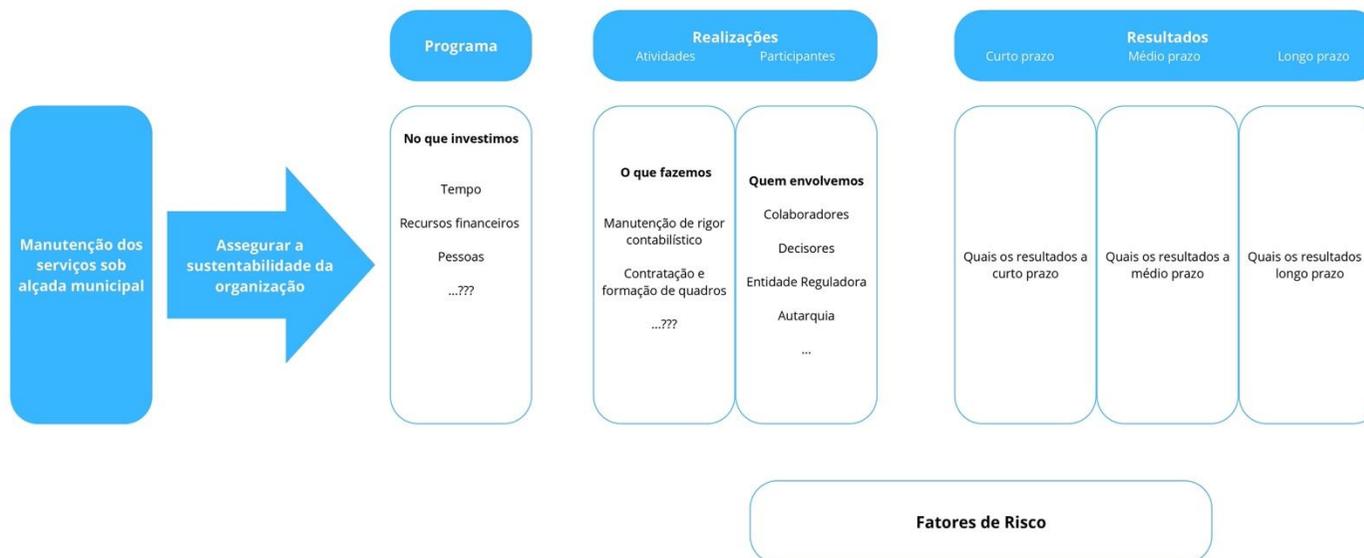
Google Formulários

Anexo C – Modelos Lógicos Preliminares









Anexo D – Lista de Códigos da Análise de Conteúdo em MAXQDA

▼ ●  Lista de Códigos		164
●  Desafios para os próximos anos		14
●  Objetivos da Política		17
●  Visão sobre prioridades da pesquisa		9
▼ ●  Melhorar a acessibilidade económica dos ...		3
●  No que investimos		5
●  O que fazemos		6
●  Quem envolvemos		6
▼ ●  Resultados		2
●  Longo prazo		5
●  Médio prazo		3
●  Curto prazo		3
●  Fatores de Risco		6
> ●  Expandir a rede de saneamento básico		33
> ●  Contribuir para a sustentabilidade ambient..		27
> ●  Assegurar a sustentabilidade da organizaç...		25
●  Conjuntos		0