

ESTUDOS II



FACULDADE de ECONOMIA da UNIVERSIDADE do ALGARVE

ESTUDOS II

Cidadania, Instituições e Património

Economia e Desenvolvimento Regional

Finanças e Contabilidade

Gestão e Apoio à Decisão

Modelos Aplicados à Economia e à Gestão



Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

2005

COMISSÃO EDITORIAL

António Covas
Carlos Cândido
Duarte Trigueiros
Efigénio da Luz Rebelo
João Albino da Silva
João Guerreiro
Paulo M.M. Rodrigues
Rui Nunes

FICHA TÉCNICA

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Campus de Gambelas, 8005-139 Faro
Tel. 289817571 Fax. 289815937
E-mail: ccfeua@ualg.pt
Website: www.ualg.pt/feua

Título

Estudos II - Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Autor

Vários

Editor

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve
Morada: Campus de Gambelas
Localidade: FARO
Código Postal: 8005-139

Capa e Design Gráfico

Susy A. Rodrigues

Compilação, Revisão de Formatação e Paginação

Lídia Rodrigues

Fotolitos e Impressão

Grafica Comercial – Loulé

ISBN

972-99397-1-3 Data: 26-08-2005

Depósito Legal

218279/04

Tiragem

250 exemplares

Data

Novembro 2005

RESERVADOS TODOS OS DIREITOS

REPRODUÇÃO PROIBIDA

Modalidades de gestão no abastecimento público de água

Patrícia Isabel Pedro Custódio¹

Escola Superior de Gestão Hotelaria e Turismo, Universidade do Algarve

Resumo

O abastecimento público de água pertence a um conjunto de serviços essenciais à vida em sociedade e cuja competência e responsabilidade cabe às autarquias locais. Além dos serviços municipais criados para gerir os sistemas municipais, o Código Administrativo veio possibilitar aos municípios a criação de serviços municipalizados, posteriormente abriu-se a possibilidade dos municípios constituírem empresas públicas e as inovações legislativas mais recentes permitiram aos municípios a abertura de concurso público para concessionar os serviços relativos ao abastecimento domiciliário de água dentro dos espaços municipais. A evolução das modalidades de gestão dos sistemas municipais ficou assim caracterizada pela atribuição de uma maior autonomia organizativa e financeira.

A grande diversidade de modalidades de gestão dos sistemas municipais existentes quer em Portugal, quer nos restantes países da União Europeia é um indicador da complexidade associada à gestão do abastecimento público de água e muito provavelmente indica que não existe uma única boa solução. A adopção de uma das modalidades de gestão possíveis é influenciada por muitos aspectos, destacando-se a tradição administrativa, as condições geográficas, a densidade populacional, as disponibilidades de água, as condições económicas e sociais da população. Deve optar-se pela modalidade de gestão que permita concretizar, com a maior eficácia, os objectivos da entidade gestora relativos à satisfação das necessidades dos consumidores, em termos de abastecimento de água, dentro dos limites geográficos dos seus sistemas, assegurando a quantidade, a qualidade e o preço justo, concedendo a devida atenção à existência de situações de solidariedade social; e atendendo aos objectivos impostos pela União Europeia e assumidos pelo Estado Português.

Palavras-chave: Recursos hídricos; Abastecimento de água; Gestão da água; Sistemas municipais.

Abstract

Public water supply belongs to a number of services essential to life in society and whose competence and responsibility belong to the local authorities. They can directly guarantee this service, creating public companies and the recent law open the possibility

¹ Mestre em Ciências Económicas e Empresariais pela Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.

of conceding it to specialized firms, inside their local spaces. The evolution of managing ways of the council systems may characterizes a more finance and managing autonomy.

The existence of different ways of management at the council systems level in Portugal and in the other European countries, can be an indicator of the complexity in managing public water supply and probably means that a good one solution is very difficult to find, because that depends on many factors, such as tradition or geographic, demographic, social and economic conditions or water quantity.

One must opt for a kind of management which permits to achieve more efficiently the goals proposed by the managing entity, towards the satisfaction of consumers' needs in terms of water supply within the geographical limits of its systems, assuring the quantity, the quality and the right price, having in consideration the existence of special situations which involve social solidarity and also having in mind the aims imposed by the European Union and assumed by the Portuguese State.

Key-Words: Water resources; Water supply; Management of water; Council systems; Multicouncil systems.

1. Introdução

Desde o início da humanidade que a água tem sido reconhecida como um recurso indispensável à vida. Porém, a carência no sector do saneamento básico, incluindo o abastecimento de água, drenagem e tratamento de águas residuais, a recolha e tratamento de resíduos sólidos, sempre foi evidente. Ao longo do último século, sobretudo a partir de meados do século passado, passou a ser uma das grandes preocupações do Estado Português, pois os níveis de atendimento da população com estas infraestruturas eram baixos.

Só a partir da década de 40, com o aumento da procura de água devido ao forte crescimento demográfico, à concentração urbana, ao desenvolvimento industrial e à melhoria genérica das condições de vida das populações, é que se tomou consciência do seu valor para o desenvolvimento do país. Estas necessidades crescentes de água foram acompanhadas por maiores exigências em termos de disponibilidade e de qualidade. Neste sentido, na década de 70 registam-se os primeiros passos no sentido de conciliar o desenvolvimento económico com a conservação e preservação dos recursos naturais, isto porque durante grande parte deste século a primazia foi dada ao crescimento económico e raras foram as preocupações ambientais, pois o ambiente era um sector com baixa prioridade nacional.

Na década de 80, regista-se uma redefinição das prioridades nacionais de investimento, sofrendo o sector do saneamento básico um forte e positivo impulso. Com a adesão à União Europeia, surge a necessidade de elevar os níveis de atendimento das populações com abastecimento domiciliário de água proveniente da rede pública, de forma a colocar o nosso país a par da média europeia (segundo o PEAASAR 2000-2006, em 1991, a taxa de população abastecida por um sistema de distribuição de água potável

era de cerca de 77%, enquanto que a média comunitária era de 95,1%), passando o sector a beneficiar de importantes apoios financeiros comunitários. A partir da década de 90 foi visível o desenvolvimento que o sector do abastecimento de água registou, fruto, sobretudo, dos avultados investimentos subsidiados de forma não reembolsável e das importantes inovações legislativas, mas estes não permitiram alcançar os objectivos definidos no âmbito do PDR 1994-1999. Consequentemente, no PDR 2000-2006 ficou definido que um dos objectivos a atingir seria 95% da população servida com água no domicílio proveniente da rede pública e 90% da população servida com drenagem e tratamento de águas residuais urbanas. Para a sua concretização o Governo elaborou o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais 2000-2006 (PEAASAR 2000-2006), no qual define uma estratégia nacional para o sector.

A nível do abastecimento de água, de acordo com o Plano Nacional da Água, os usos, consumos e necessidades de água urbanos englobam populações, comércio, indústria, serviços e municípios. O abastecimento público de água, para satisfazer as múltiplas utilizações referidas anteriormente, consiste num serviço público fundamental a toda a comunidade, sendo realizado por um conjunto diversificado de entidades gestoras responsáveis por esse abastecimento público de água, embora ainda seja significativo o número de utilizadores que capta água subterrâneas nas suas propriedades.

Em Portugal, o modelo de gestão dos serviços de abastecimento público de água mais comum é a gestão directa, sob a forma de serviços municipais e de serviços municipalizados, em que os municípios mantêm na sua esfera jurídico-funcional o controlo de toda a actividade de distribuição de água às respectivas populações, desde o investimento à cobrança, passando pela gestão comercial. De facto a lei atribui às autarquias locais a responsabilidade inerente ao abastecimento público de água, mas dadas as limitações com que as autarquias se deparam, nomeadamente em termos financeiros e de recursos humanos, estas passaram a ter a possibilidade de recorrer à estratégia assente na gestão delegada, transferindo assim as obrigações relativas ao abastecimento público de água para uma entidade concessionária.

Uma correcta gestão dos recursos hídricos deve ter em conta as características intrínsecas deste recurso e do seu mercado. Deve ter em conta o lado da procura, constituída por todos aqueles que procuram este recurso para diferentes fins e cujos interesses podem ser conflitantes, mas onde deve prevalecer o consumo e utilização racional e o lado da oferta, constituída por infraestruturas que intervêm no ciclo hidrológico, armazenando, tratando e distribuindo este recurso, na qualidade e quantidade desejadas. O fornecimento de água à população em quantidade e qualidade, satisfazendo as exigências dos consumidores e protegendo este recurso, envolve avultados custos os quais devem ser suportados pelos consumidores, de acordo com o Princípio do Utilizador Pagador (PUP) e a Directiva Quadro da Água (DQA). É neste sentido que se deve promover uma política de tarifação da água que permita limitar a pressão sobre os recursos hídricos, manter e renovar as infraestruturas.

2. Breve caracterização das origens e utilizações da água

A água, enquanto recurso natural, apresenta um conjunto de características muito específicas, que definem a necessidade de uma gestão apropriada e eficaz deste recurso. A água de abastecimento pode ter origem subterrânea ou superficial. A água subterrânea está infiltrada no subsolo e pode ser captada de várias formas: por nascentes, por galerias drenantes, por furos e poços até ao nível freático e por bombagem de onde exista água acumulada. A água de superfície é captada nos rios, canais, ribeiras, lagos, bacias de retenção e albufeiras. No ano 2000, os serviços municipais e municipalizados captaram cerca de 476 milhões de m³ de água para abastecimento público, em que 73% é proveniente de águas subterrâneas e 27% é proveniente de águas superficiais¹.

A captação de águas pode ser efectuada pelo utilizador final, que capta águas subterrâneas nas suas propriedades (estas captações ainda são significativas no nosso país), ou pela entidade gestora, que neste último caso, dá origem à água potável distribuída aos consumidores através duma rede de distribuição pública (oferta de água municipal). No consumo de água fornecido por abastecimento público destacam-se os sectores doméstico, serviços, comércio e indústria e consumos municipais (lavagem de ruas, rega de jardins, combate a incêndios, etc.).

Silva (1996) define que dada a sua própria natureza a água é um bem livre, mas com o desenvolvimento da sociedade industrial, a aceleração do progresso tecnológico, a melhoria da qualidade de vida das populações e o conseqüente aumento do consumo *per capita*, aquele bem passou a ser um recurso escasso, face às necessidades e exigências criadas. Indispensável ao abastecimento das actividades desenvolvidas quotidianamente pelo homem, nomeadamente, o abastecimento industrial, a rega, a energia, bem como à sua própria sobrevivência, a água é um factor condicionante das actividades produtivas.

O abastecimento de água pertence a um conjunto de serviços essenciais à vida em sociedade e envolve um bem que deve ser fornecido aos consumidores em qualidade e quantidade suficientes e aceitáveis. Porém pertence a um conjunto de serviços que, devido às características específicas do produto em causa e dada a constatação de que o funcionamento das regras de mercado provoca algumas distorções sociais indesejáveis, sempre foi assegurado e prestado pelo Estado, envolvendo variadas modalidades de gestão.

3. Os Sistemas de Abastecimento de Água: Municipais, Intermunicipais e Multimunicipais

Os sistemas de abastecimento público de água têm por objectivo a prestação de um serviço público essencial para a saúde e para o bem-estar das populações, que consiste em satisfazer as necessidades das comunidades em termos de fornecimento de água. Tal

¹ Estatísticas do Ambiente 2000, INE, 2002.

como referido anteriormente, entre as utilizações da água, aquelas que apresentam consumos mais significativos podem ser agrupadas em abastecimento doméstico, abastecimento público (consumos municipais), abastecimento comercial e industrial, abastecimento à agricultura e produção de energia.

Alegre e Coelho (1998:33) definem que *“os sistemas de abastecimento de água constituem infraestruturas de produção e distribuição de um bem económico de grande valor que é a água para consumo humano. (...) O bom funcionamento de qualquer sistema de distribuição de água pressupõe que os consumidores tenham continuamente à sua disposição, nos locais de consumo, água potável em quantidade suficiente, à pressão adequada e com o menor custo.”*

A nível das actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, há que distinguir entre os sistemas de gestão responsáveis pelo abastecimento de água em “baixa” (Sistemas municipais) e os sistemas de gestão responsáveis pelo abastecimento de água em “alta” (Sistemas multimunicipais). Consideram-se *“Sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominantemente a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional e Sistemas municipais todos os demais, bem como os geridos através das associações de municípios”*².

Os sistemas municipais designam, assim, todos os restantes sistemas, independentemente da sua gestão ser municipal (gerida pelo próprio município) ou intermunicipal (gerida pela associação de municípios). De acordo com o PEAASAR 2000-2006, os sistemas de abastecimento de água em “alta” englobam as componentes do abastecimento que respeitam à captação, ao tratamento e à adução e, por vezes, aos reservatórios de entrega. Os sistemas de abastecimento de água em “baixa” englobam as componentes de abastecimento que têm a ver com a distribuição, com os respectivos ramais de ligação, incluindo os reservatórios de entrega nos casos em que estes não façam parte da “alta”. Os sistemas de abastecimento de água em “alta” realizam, portanto, uma actividade grossista de distribuição de água relativamente aos municípios que servem, assumindo estes o papel de retalhistas.

Os sistemas multimunicipais já existentes foram, fundamentalmente, concebidos como sistemas em “alta”. No entanto, tal como está previsto no Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, pode, em muitos casos, ser vantajoso que existam sistemas multimunicipais que procedam ao abastecimento de água em “alta” e em “baixa”. Esta situação é visível no abastecimento de água à área da Grande Lisboa.

Também os sistemas intermunicipais já existentes foram concebidos nuns casos como sistemas apenas em “alta” (como é o caso do sistema de abastecimento de água do Carvoeiro) e, noutros casos como sistemas simultaneamente em “alta” e em “baixa” (como é o caso do sistema de abastecimento de água ao Planalto Beirão).

²Art. 3.º, Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro.

A gestão e exploração dos sistemas de abastecimento de água quer sejam municipais, quer sejam multimunicipais, devem respeitar os quatro princípios base, definidos pelo Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, a saber: princípio da prossecução do interesse público, princípio do carácter integrado dos sistemas, princípio da eficiência e o princípio da prevalência da gestão empresarial.

Os sistemas sejam eles multimunicipais, intermunicipais ou simplesmente municipais, têm que presumir a existência de entidades gestoras que assegurem, em condições adequadas, a respectiva concepção, construção, exploração e gestão dos sistemas públicos de distribuição de água para consumo público³. No caso português, a gestão dos sistemas de abastecimento de água pode assumir as seguintes modalidades⁴:

- Sistemas municipais para o abastecimento de água em “baixa”: Serviços municipais, Serviços municipalizados, Empresas públicas e Concessões;
- Sistemas multimunicipais para o abastecimento de água em “alta”.

4. Os Sistemas Municipais: Caracterização

4.1 Os Serviços Municipais

Neste caso, o município é o titular do serviço sendo a sua gestão assegurada directamente pelo órgão executivo municipal, isto é, a Câmara Municipal. O grau de intervenção pública na gestão é máximo e a gestão de tipo empresarial, neste contexto, é fortemente limitada pelos condicionalismos das regras públicas.

A Câmara Municipal assegura, através de um dos seus serviços, o financiamento e gestão dos sistemas. Nesta modalidade de gestão, todas as receitas e despesas são incluídas directamente nos orçamentos municipais, sendo esta a opção que menos autonomiza a prestação dos serviços, em termos técnicos e financeiros. Os investimentos necessários são directamente financiados pelo orçamento da Câmara Municipal.

Relativamente ao tarifário, este é fixado pela Câmara Municipal e de acordo com a Lei das Finanças Locais⁵, o tarifário praticado não deve ser inferior às despesas directa e indirectamente suportadas com o provimento dos bens e com a prestação de serviços.

Esta modalidade de gestão dos sistemas de abastecimento de água era utilizada, em 2000, por 243 municípios portugueses. No Algarve, a gestão directa através de serviços municipais é predominante, sendo adoptada por 14 dos 16 municípios.

³ Decreto-Lei n.º 207/94, de 6 de Agosto vem actualizar a legislação em matéria de distribuição de água e de drenagem de águas residuais, de forma a assegurar o seu bom funcionamento, preservando a segurança, a saúde pública, o conforto e os direitos dos utentes.

⁴ Soares, Adelino Silva (1998), *Um Serviço Universal*, Cadernos de Economia (Jan/Mar), 24-29.

⁵ Decreto-Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

4.2 Os Serviços Municipalizados

No sentido de ultrapassar algumas limitações inerentes aos serviços municipais, referidas anteriormente, foi criada uma nova modalidade de gestão, os serviços municipalizados, continuando o município a ser o titular do serviço, mas de modo indirecto⁶. Enquanto serviços públicos de interesse local explorados sob a forma industrial por conta e risco dos municípios, os serviços municipalizados que visam satisfazer as necessidades colectivas locais, possuem uma organização autónoma dentro da administração municipal cuja gestão é entregue a um Conselho de Administração, nomeado pela Câmara Municipal. Esta autonomia organizativa traduz-se, entre outras manifestações:

- Na existência de um quadro de pessoal próprio;
- Num plano de actividades, relatório, balanço e orçamento próprios;
- Na competência disciplinar sobre o respectivo pessoal;
- Na elaboração das contas de gerência para serem presentes à Câmara Municipal
- Na cobrança de tarifas.

Com autonomia administrativa e financeira, geridos por um Conselho de Administração próprio, mas sem personalidade jurídica (os contratos são sempre outorgados pelo município), pretendia-se que funcionassem em regime próximo do empresarial.

Os investimentos, em norma, são financiados pelo orçamento do próprio serviço municipalizado, independentemente do orçamento da Câmara Municipal a que está ligado. Estes serviços têm contabilidade própria, pelo que nos orçamentos dos municípios não vão aparecer a totalidade das receitas e despesas, como acontece no caso anterior, mas apenas as transferências de verbas entre o município e os serviços municipalizados. Porém, tal como acontece no caso anterior, também neste tipo de gestão surgem algumas limitações, nomeadamente a sujeição ao limite máximo de endividamento municipal, ao regime remuneratório da função pública, aos formalismos dos concursos públicos e ao visto do Tribunal de Contas.

Neste contexto Goulart (1997) refere que existem carências nos Serviços Municipalizados que os afasta do que deveria ser uma gestão de tipo empresarial, destacando-se:

- Excessiva intervenção política;
- Morosidade e burocracia dos procedimentos administrativos impostos, como consequência da reprodução integral das normas de procedimento autárquico;

⁶ Decreto-Lei n.º 31095, de 31 de Dezembro de 1940 e art. 164º a 176º do Código Administrativo.

- Condições de acesso ao crédito;
- Estatuto remuneratório dos trabalhadores e o espírito de carreira assente nas habilitações e antiguidade;
- Ausência de estímulos individuais e escassa dinâmica na obtenção de resultados;
- Inexistência de indicadores de gestão ou de controlo de resultados;

Relativamente ao tarifário a praticar, este não deve ser inferior às despesas directas e indirectamente suportadas com o provimento dos bens e com a prestação de serviços e está previsto na lei⁷ que o Conselho de Administração dos serviços municipalizados, deve apresentar o tarifário à Câmara Municipal para confirmação final.

Em 2000, registavam-se em Portugal 38 municípios cujos sistemas de abastecimento de água eram geridos por serviços municipalizados. No Algarve, o concelho de Faro adopta esta modalidade de gestão desde 1928 e o concelho de Portimão adoptou entre 1951 e 2001, passando depois para empresa pública municipal.

4.3 As Empresas Públicas

A partir de 1998, surge a possibilidade legal⁸ de transformação dos serviços municipais ou municipalizados em empresas públicas.

Estas empresas podem apresentar-se como:

- Empresas Públicas, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham a totalidade do capital;
- Empresas de Capitais Públicos, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham participação de capital em associação com outras entidades públicas;
- Empresas de Capitais Maioritariamente Públicos, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham a maioria do capital, estando no entanto em associação com entidades privadas.

A criação deste tipo de empresas veio assegurar uma gestão dos sistemas dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial e regidas pelo respectivo regulamento. Até à publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, a criação de empresas públicas municipais e intermunicipais tinha como referência o regime legal aplicável às empresas públicas, previsto no Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril. Com a

⁷ Art. 20º, n.º3 do Decreto-Lei n.º 42/98.

⁸ Está contemplada na lei desde 1976, mas só em Agosto de 1998 foi objecto de regulamentação própria através da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

publicação desse diploma, em 1998, foram definidas as condições legais indispensáveis para que os municípios possam realizar algumas das suas atribuições, criando empresas, com capitais próprios, constituindo desta forma um novo modelo de exploração, sob a forma empresarial, de serviços públicos.

A criação de empresas públicas municipais compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal. Estas empresas que se baseiam num modelo de gestão de tipo empresarial, apresentam-se como uma solução mais flexível em termos de procedimentos administrativos, de contratação e de recrutamento e motivação de pessoal, devem desenvolver a sua gestão no sentido de assegurar a sua viabilidade económica e o equilíbrio financeiro. Porém, esta situação é balizada por um conjunto de limitações, nomeadamente inerentes ao facto dos empréstimos de médio e longo prazo destas empresas contarem para efeitos de limite da capacidade de endividamento do município, a gestão estar sujeita ao controlo financeiro do Tribunal de Contas, o estatuto do pessoal baseia-se no regime do contrato individual de trabalho e no Regime Geral da Segurança Social.

Relativamente às empresas públicas intermunicipais, a sua criação é da competência da Assembleia Intermunicipal, sob proposta do Conselho de Administração da Associação de Municípios, precedida de um parecer favorável das Assembleias Municipais dos municípios integrados. As empresas públicas podem ainda assumir uma outra forma, designada de empresas públicas regionais, cuja criação compete à Assembleia Intermunicipal, sob proposta da Junta Regional.

As propostas de criação de empresas públicas terão de ser sempre acompanhadas dos necessários estudos técnicos e económico-financeiros, bem como dos respectivos projectos de estatutos (artigo 4º, nº 3, da Lei nº 58/98).

Em 2000, existiam, em Portugal, 3 sistemas de abastecimento de água geridos por empresas públicas, assumindo 2 a forma de empresas públicas municipais e 1 a forma de empresa pública intermunicipal. Na região algarvia, a primeira empresa pública municipal foi criada em Janeiro de 2001, sendo responsável pelos serviços de água e resíduos do concelho de Portimão, a EMARP – Empresa Municipal de Águas e Resíduos de Portimão. Em Março de 2005 foi criada a Tavira Verde, Empresa Municipal, no concelho de Tavira.

4.4 As Concessões Municipais

A partir de 1993, foi permitido o acesso de entidades privadas às actividades de captação, tratamento e distribuição de água, através da concessão dos respectivos serviços por parte dos municípios⁹. A legislação proporcionou a concessão a privados dos sistemas de abastecimento de água municipais e criou um meio de realização de infraestruturas essenciais para o desenvolvimento das regiões. Esta possibilidade, que pretende criar as condições para um acréscimo de eficácia na prestação da Administração em matéria de abastecimento de água, beneficiando os utentes, vem trazer um conjunto de vantagens às autarquias, quer a nível de gestão, a nível financeiro, a nível operacional, quer ainda a nível político. De facto, as autarquias, sem recusa das suas responsabilidades legais, vão poder delegar responsabilidades operacionais e financeiras, vão obter rendas da concessão, vão ver realizados projectos de investimento e vão esperar por uma melhoria da qualidade do serviço, supervisionando o nível de serviço prestado pelas concessionárias. Significa que vão transferir para a concessionária as obrigações inerentes à exploração e à gestão dos serviços em questão e deste modo ultrapassam as dificuldades características da administração, que de acordo com Ambrósio (1995) se prendem com as “lentidões” e alguns constrangimentos, a impossibilidade de recrutamento de pessoal em condições de competição com o sector privado, a insuficiência de meios financeiros próprios e os limites da capacidade legal de endividamento dos municípios.

Relativamente ao contrato de concessão, cujo conteúdo deve obedecer ao estipulado no Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, este pode ter um prazo entre 5 e 50 anos, conferindo o exclusivo da exploração do serviço, bem como a disponibilidade de todos os bens indispensáveis à actividade, sendo a exploração do serviço concessionado por conta e risco da concessionária.

A concessionária, após aprovação pelo concedente, tem direito a fixar, liquidar e cobrar tarifas aos utilizadores, devendo apresentar programas de investimento que anualmente serão aprovados pelo município. Estas tarifas a cobrar são inicialmente fixadas nos respectivos contratos de concessão e são objecto de revisão anual sobre proposta da concessionária ao concedente para aprovação. Cabe à Assembleia Municipal aprovar esse tarifário.

A concessão é autorizada pela Assembleia Municipal sob proposta da Câmara Municipal. O contrato de concessão será sempre antecedido de um concurso público.

O PEAASAR 2000-2006 define que um município ao optar pelo regime de concessão poderá recorrer às seguintes alternativas:

- Sem investimentos a realizar pela concessionária e com um prazo de concessão não excedendo 15 anos;

⁹ Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro.

- Com investimentos a realizar pela concessionária e com prazos de concessão proporcionais aos respectivos montantes;
- BOT (Build-Operate-Transfer), que pode designar-se por concessão de obra pública.

Os contratos de concessão de sistemas municipais que não prevêem a realização de investimentos importantes pelo concessionário podem ser designados por contratos de concessão de serviços; outros, que prevêem a realização de alguns investimentos pela concessionária, são mistos, de obra pública e de serviços¹⁰.

O primeiro contrato de concessão municipal celebrado em Portugal ocorreu em 1995 no município de Mafra com a empresa francesa *Compagnie Générale des Eaux*. A duração desta concessão é de 25 anos (1995-2020), envolvendo um pagamento anual de cerca de 500 mil euros.

Em 2000, existiam 16 municípios, em Portugal, cujos sistemas de abastecimento de água eram geridos por concessões municipais. Na região algarvia, em 2000, nenhum município adoptou esta modalidade.

5. Os sistemas de gestão municipal em Portugal e as práticas em alguns países da U.E.

Sintetizando, no que se refere aos sistemas municipais de abastecimento de água, abrangendo um só município, a forma de gestão dominante no nosso país é a gestão directa, seja através de Serviços municipais (adoptada por 80% dos municípios, no ano 2000), seja através de Serviços municipalizados (em 13% dos municípios, no ano 2000). O recurso a Empresas Públicas Municipais só foi adoptado por 3 municípios (Braga, Vieira do Minho, Vila Nova de Gaia) e a Empresas Intermunicipais apenas em 2 municípios (Guimarães e Vizela). A concessão é a modalidade de gestão adoptada por municípios com população média superior a 100 000 habitantes.¹¹

¹⁰ Serra, Pedro Cunha (2004), *A regulação da água em Portugal*, Fórum Lisboa/Madrid “Lo público y lo privado en la Gestión del Agua”, Fundación Nueva Cultura del Agua.

¹¹ *Quem é Quem no Sector das Águas em Portugal*, APDA, 2002.

Tabela 5.1 - Modalidades de sistemas municipais de abastecimento público de água existentes em Portugal, em 1997 e 2000.

Modalidades de gestão	Regiões – NUT II														TOTAL	
	Norte		Centro		LVT		Alentejo		Algarve		Açores		Madeira			
	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000
Serviços Municipais	67	67	58	60	31	29	43	45	14	14	17	17	10	10	240	242
Serviços Municipalizados	12	6	11	11	15	14	3	2	2	2	2	2	-	-	45	37
Empresas Públicas Municipais	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3
Empresas Públicas Intermunicipais	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Concessões	2	6	3	3	4	6	-	1	-	-	-	-	-	-	9	16
Outras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1*	1*	1	1
TOTAIS	84	83	74	74	50	49	46	48	16	16	19	19	11	11	298	300

(*) A distribuição de água no concelho de Porto Santo é assegurada pelo IGA
Fonte: APDA, 1999; APDA, 2002. Dados trabalhados pela autora.

A crescente complexidade inerente à gestão dos sistemas de abastecimento de água (directivas comunitárias mais exigentes, consumidores mais conscientes dos seus direitos, níveis de eficiência mais elevados), associada às frequentes limitações dos municípios em recrutar meios humanos qualificados, aos limites de endividamento e aos morosos processos de contratação, leva, em muitos casos, ao esgotamento dos modelos vigentes de gestão directa por serviços municipais ou municipalizados. De facto, tem-se vindo a verificar uma grande tendência, por parte dos municípios, em converter os seus sistemas municipais em moldes empresariais, sendo esta tendência incentivada pelo próprio Governo, sem prejuízo do poder de decisão que, nesta matéria, cabe aos municípios¹².

Martins (1998) considera que o actual enquadramento dos serviços municipais e dos serviços municipalizados permite constatar que estes modelos de gestão estão em vias de esgotamento face às novas realidades e exigências. Segundo este autor, a concessão e as empresas públicas municipais são modelos de gestão com melhores

¹² PEAASAR 2000-2006, MAOT, 2000.

condições de implantação em autarquias de maior dimensão (com mais de 25 000 habitantes). As restantes autarquias (com menos de 25 000 habitantes) optarão provavelmente por manter o modelo de gestão directa. Faz a modalidade de gestão a adoptar depender do número de habitantes em cada município.

Ainda no contexto das modalidades de gestão dos sistemas municipais, Silva (1996:12) refere que “*Apesar dos benefícios que a legislação potencialmente proporciona, esvazia o poder dos municípios no que respeita à liberdade de decidir acerca do modelo de gestão a adoptar. Em algumas regiões não há rentabilidade económica por mais eficiente que seja a gestão do sistema e conseqüentemente, não existe atractividade para o sector privado*”. De facto, podem existir vantagens em concessionar, mas nem todos os municípios apresentam condições (área, condições geográficas, população, ...) favoráveis à intervenção do sector privado, pelo que também deve ser encorajada a gestão directa e talvez permitir outras formas de gestão delegada.

Goulart (1997) refere que a entidade gestora deve satisfazer as necessidades dos consumidores localizados dentro dos limites geográficos do respectivo sistema, assegurando a quantidade, a qualidade e o preço justo. O critério a adoptar para a escolha do modelo de gestão dos sistemas municipais será o de optar pelo modelo que permita assegurar a maior eficácia na concretização dessas finalidades. Para isso defende que se deve proceder a uma boa caracterização da realidade de cada município em termos de condições geográficas, demográficas, económicas, sociais, de disponibilidade de água, de enquadramento regional, de infraestruturas existentes. Este autor defende que deve-se partir da avaliação do nível de serviço que é prestado com o modelo existente e identificar-se os pontos fracos e pontos fortes. Haverá que comparar alternativas, nas suas possibilidades de manter (ou potenciar) os pontos fortes e ultrapassar ou atenuar os pontos fracos. E, finalmente, optar pelo modelo do qual pareça atingir-se o melhor resultado.

Segundo Almeida (1997), tal como em Portugal, em Espanha também a forma de gestão dominante é através do município (gestão directa municipal), tendo-se vindo a assistir a uma crescente adopção de modelos de gestão do tipo empresarial, sob a forma de concessão, empresas públicas e empresas mistas.

Em Inglaterra e País de Gales até final da década de 80 os serviços de águas de abastecimento e a de águas residuais eram da competência das *Water Authorities* (dez empresas responsáveis por serviços de água e saneamento, criadas na década de 70), geridas numa óptica de serviço público de natureza empresarial. Em 1989 o Governo procedeu à privatização dessas empresas, dando origem às *Water Holding Companies*. Apesar dos benefícios que a privatização proporcionou (emprego, grandes programas de investimento, desenvolvimento das actividades económicas na região, atracção de investimentos estrangeiros), criou igualmente alguns problemas às autoridades públicas, especialmente às autoridades municipais, já que ficaram desprovidas de mecanismos que

lhes permitissem determinar ou influenciar a evolução de serviços básicos para o desenvolvimento regional ou local.¹³

Segundo Lorrain (1991), em França, os municípios são responsáveis, do ponto de vista institucional, pelos serviços de água e saneamento, podendo explorar directamente os sistemas, criar para o efeito associações de municípios ou delegar a exploração na iniciativa privada, com contratos de diversos tipos, os quais têm como traço comum o facto de a gestão ser privada, mas o financiamento ser público: a concessão, o arrendamento das instalações, a gestão interessada, a gerência de serviços. As participações pública e privada na gestão dos sistemas varia com a dimensão e o carácter urbano e rural dos municípios. Nos municípios urbanos, 30% do abastecimento de água é da responsabilidade dos municípios, cabendo o restante às empresas privadas. Nos municípios rurais, 70% desses municípios exploram directamente o abastecimento de água, cobrindo 40% da população rural. Nos restantes 30% dos municípios (com 60% da população rural) a exploração é delegada a empresas privadas, ou seja, quanto mais pequeno é o município, quanto menos rentável é a exploração dos seus sistemas, menos apetência suscita nas companhias privadas.¹⁴ Para compreender a génese do modelo francês de gestão de serviços urbanos é necessário ter em conta que os municípios, em França, têm em média uma área de cerca de 15 km² e uma população de cerca de 1560 pessoas (contra, respectivamente, cerca de 330 km² e de 32000 pessoas em Portugal).

Numa óptica geral, na União Europeia os modelos adoptados são o da gestão (e propriedade) privada em Inglaterra e Gales, o da gestão delegada privada com dominância em França e alguma expressão em Espanha e o da gestão pública nas suas diversas modalidades com dominância nos restantes países da União Europeia (e na Escócia e na Irlanda do Norte). Se quiser sintetizar-se a posição europeia quanto à intervenção dos sectores privado e público no abastecimento de água e no saneamento, poder-se-á referir que, quanto à propriedade dos sistemas, apenas em Inglaterra e Gales a presença do sector privado é forte, uma vez que esse sector é o proprietário dos sistemas. Em todos os restantes países da U.E., incluindo a Escócia e a Irlanda do Norte, a propriedade é pública. Se considerar-se não a propriedade mas a responsabilidade da gestão, o sector privado tem uma forte presença obviamente, em Inglaterra e Gales e também em França, tem uma presença com algum significado em Espanha e tem uma intervenção fraca ou até nula nos restantes países da comunidade. Na U.E., em geral, o modelo de gestão dos serviços de saneamento básico é o “público-local”, com grande peso dos sistemas municipais, mas admitindo diversas variantes.

Segundo Baú (APDA, 2002) prevê-se que no futuro o sector público continue a ter uma posição forte, embora se preveja que o sector privado vá aumentar a sua quota de mercado, muito em especial em países do sul da Europa. Argumenta que “*soluções tipo BOT ou BOOT, concessões e outro tipo de gestão delegada, formação de*

¹³ Rees, Yvonne (1998), *Institutions for water resources management in Europe*, vol. 1, Editado por Francisco Nunes Pereira.

¹⁴ Lorrain, Dominique (1991), *El modelo francés de servicios urbanos*, Ciudad y Territorio n.º 88.

empresas mistas com capitais públicos e privados aparecerão em número muito superior a aquele que se verifica hoje em dia”.

6. Conclusão

Este trabalho incide sobre um tema que tem vindo a assumir grande importância no país, constituindo, nos últimos anos, uma das prioridades nacionais, já que os níveis de atendimento da população com abastecimento domiciliário de água proveniente da rede pública contribuem para o desenvolvimento económico e social de Portugal. No sentido de promover a melhoria da qualidade de vida das populações e atingir a quase totalidade de população portuguesa abastecida com água proveniente da rede pública, em quantidade e qualidade, têm sido vários os esforços na concretização de tal objectivo, que vão desde inovações legislativas, que foram surgindo ao longo do século passado sobretudo na segunda metade, até aos avultados investimentos efectuados, financiados por verbas quer nacionais, quer comunitárias.

O abastecimento domiciliário de água à população é da competência e responsabilidade das autarquias locais. Além dos serviços municipais criados para gerir os sistemas municipais, o Código Administrativo veio possibilitar aos municípios a criação de serviços municipalizados, posteriormente abriu-se a possibilidade dos municípios constituírem empresas públicas e as inovações legislativas mais recentes permitiram aos municípios a abertura de concurso público para concessionar os serviços relativos ao abastecimento domiciliário de água dentro dos espaços municipais. A evolução das modalidades de gestão dos sistemas municipais ficou assim caracterizada pela atribuição de uma maior autonomia organizativa e financeira.

Porém, a grande diversidade de modalidades de gestão dos sistemas municipais de distribuição de água existentes quer em Portugal, quer nos restantes Estados-membros é um indicador da complexidade associada à gestão do abastecimento público de água e muito provavelmente indica que não existe uma única boa solução, tal como foi referido por alguns autores. A adopção de uma das modalidades de gestão é influenciada por muitos aspectos, destacando-se a tradição administrativa, as condições geográficas, a densidade populacional, as disponibilidades de água, as condições económicas e sociais da população. Deve optar-se pela modalidade de gestão que permita concretizar, com a maior eficácia, os objectivos da entidade gestora relativos à satisfação das necessidades dos consumidores, em termos de abastecimento de água, dentro dos limites geográficos dos seus sistemas, assegurando a quantidade, a qualidade e o preço justo.

Actualmente e no que respeita ao abastecimento público de água, o importante para o consumidor comum é ter acesso domiciliário a água potável sem restrições e preenchendo os requisitos de salubridade, beneficiar de um fornecimento fiável e contínuo (24 horas/dia, todos os dias do ano, com a pressão necessária), ou seja, sem quebras de abastecimento e pressão, serviços que actuem rapidamente em caso de avarias

e rupturas, um serviço de informação eficaz e, tudo isto, naturalmente, ao menor preço possível. A completa satisfação em termos de abastecimento público de água contempla assim três vertentes, já que à necessária disponibilidade e qualidade exigidas, juntou-se, nos últimos anos, a questão do desenvolvimento sustentável no sentido de promover o desenvolvimento do país, preservando os recursos naturais e respeitando aspectos de equilíbrio de ordem social, económica e ambientais.

As estratégias a definir para o sector devem estar associadas à necessidade de fornecer um serviço de qualidade à colectividade, fazendo com que toda a sociedade tenha acesso a água potável nas mesmas condições mesmo os mais carenciados, aumentando o bem-estar social e a qualidade de vida das populações e diminuindo o risco de saúde pública, sem esquecer da necessária protecção do ambiente e dos seus recursos naturais e com a devida atenção à existência de situações de solidariedade social. Paralelamente, não se deve ignorar a necessidade premente de inculcar no consumidor uma utilização prudente e racional da água, fornecendo informação ao consumidor sobre os meios que tem para minimizar a sua factura de água, sobre os custos envolvidos desde a captação de água na origem até à sua chegada à torneira do consumidor. Isto é, consciencializar o consumidor para os verdadeiros custos associados ao abastecimento domiciliário de água e da necessária indexação da totalidade dos custos aos consumidores para garantir a sustentabilidade financeira dos sistemas e cumprir os princípios ambientais.

No final formula-se o desejo que o presente trabalho venha ser útil no sentido de alertar, apoiar e clarificar os decisores políticos locais sobre complexidade associada à gestão do abastecimento público de água às respectivas populações e a necessidade de garantir a concretização dos objectivos propostos pela União Europeia e assumidos pelo Estado Português, perspectivando a garantia a longo prazo da sustentabilidade do sector e do bem-estar das populações.

7. Bibliografia

- Alegre, Helena e Sérgio Teixeira Coelho (1998), *Princípios relevantes para a eficiente gestão técnica de sistemas de abastecimento de água*, 8º Encontro Nacional de Saneamento Básico - Comunicações dos temas gerais.
- Almeida, Octávio (1997), *Caracterização dos sistemas de saneamento básico em Portugal*, Revista de Poder Local n.º 131.
- Ambrósio, Amílcar (1995), *Gestão Delegada*, Série Gestão de Sistemas de Saneamento Básico, Vol.6.
- Goulart, Herberto (1997), *Critérios de eficiência na escolha do modelo institucional da entidade gestora de distribuição domiciliária de água*, Revista de Poder Local n.º 130.
- Lorrain, Dominique (1991), *El modelo francés de servicios urbanos*, Ciudad y Territorio n.º 88.
- Martins, Joaquim Poças (1998), *Serviços públicos de Abastecimento de Água e Saneamento*, AEPSA.
- Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais 2000-2006*, MAOT, 2000.
- Quem é Quem no Sector das Águas em Portugal*, APDA, 1999
- Quem é Quem no Sector das Águas em Portugal*, APDA, 2002.
- Rees, Yvonne (1998), *Institutions for water resources management in Europe*, vol. 1, Editado por Francisco Nunes Pereira.
- Serra, Pedro Cunha (2004), *A regulação da água em Portugal*, Fórum Lisboa/Madrid “Lo público y lo privado en la Gestión del Agua”, Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Silva, Maria Manuela Castro (1996), *O uso da água, o seu valor económico e o seu preço*, Faculdade de Economia do Porto.
- Soares, Adelino Silva (1998), *Um Serviço Universal*, Cadernos de Economia (Jan/Mar), 24-29
- Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro
- Directiva 60/CE/2000, de 23 de Outubro (DQA)
- Estatísticas do Ambiente 2000, INE, 2002.
- Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto