

Adelino M. Silva Soares¹
Universidade Lusófona de Humanidades
e Tecnologias (ULHT)

A gestão do ciclo da água nos aglomerados populacionais

Suas limitações

Water cycle management in urban
environments

Its limitations

Sumário

Analisa-se a evolução da distribuição de água e da drenagem das águas residuais, em Portugal, desde o domínio romano até aos dias de hoje.

Faz-se o enquadramento institucional das entidades gestoras de distribuição de água e de drenagem de águas residuais, analisando-se os diferentes tipos de gestão possíveis, quantificando-se os já existentes, bem como as suas

limitações.

Relaciona-se os diferentes tipos de entidades gestoras com o número de clientes que servem dentro de um contexto regional.

Perspectiva-se o papel futuro do cidadão/ cliente no âmbito da gestão das entidades responsáveis pelo serviço universal de distribuição de água.

Abstract

In this paper we analyze the evolution of water supply and waste water drainage in Portugal, since roman times until the present days.

We present an institutional background of the water supply and waste water management bodies in Portugal, and analyze the different possible management models, by quantifying those who already exist and their limitations.

The relationships between the different kinds of management bodies and the number of customers they serve within a regional context are also discussed.

We present a view of the citizen/customer's future role in the management of the bodies responsible for the universal service of water supply.

1. Considerandos Prévios

O ciclo da água de um aglomerado populacional, na sua plenitude, é muito mais abrangente do que a análise que iremos desenvolver, pois esta enquadrar-se-à basicamente nos sistemas de distribuição de água e drenagem das águas residuais, denominados "sistemas em baixa", que são aqueles que na realidade se integram nas urbes, deixando de fora os sistemas de montante captação, tratamento, adução das águas de abastecimento e os de

1 - Mestre Engenheiro

juante, tratamento e destino final das águas residuais, os vulgarmente chamados “sistemas em alta”.

Deixamos de fora igualmente as águas pluviais, se bem que muito do que se disser possa ter aplicabilidade a estas águas cujo a gestão em norma se divide entre os sistemas de drenagem das águas residuais e o escoamento das vias de circulação.

2. Evolução Histórica

Poderemos considerar que a distribuição de água em Portugal iniciou-se com o domínio romano da Península Ibérica (208 aC a 417 dC), período em que foram construídos vários aquedutos para adução de água aos povoados e redes de abastecimento a chafarizes.

Segue-se o período visigótico em que nada de significativo há a registar na área em análise.

Em 711 os muçulmanos invadem a Hispânia, deixando da sua presença apenas intervenções pontuais e alguns aperfeiçoamentos das obras realizadas pelos romanos, para o que terá contribuído o clima de guerra permanente que não propiciou os benefícios públicos por parte destes grandes mestres da hidráulica.

Por seu lado as três primeiras dinastias da nossa História, bem como toda a primeira parte da dinastia de Bragança (1640 a 1816), passaram sem deixar grandes traços, com excepção dos períodos do Marquês de Pombal (D. José) e de Pina Manique (D. Maria I) em que o ouro do Brasil ajudou à construção de algumas obras notáveis de entre as quais se destaca o aqueduto das Águas Livres, iniciado em Agosto de 1732 no reinado de D. João V.

Após o reinado de D. Maria I, segue-se um período conturbado, rico em conflitos ideoló-

gicos, que só termina com a convenção de Évora-Monte, mas que se mantêm vivos na instabilidade governamental.

Em 1851, com a chegada ao poder do Partido Regenerador, inicia-se uma política de fomento, protagonizada por Fontes Pereira de Melo, a qual teve por base o lançamento de infra-estruturas pelos municípios, através da concessão da construção e exploração dos sistemas e o seu financiamento através da contracção de empréstimos.

O Fontismo acabou vitimado pelas vicissitudes do sistema económico capitalista liberal, esmagado entre o peso acumulado do serviço da dívida e o ambiente especulativo da banca e das concessões.

O advento do regime republicano (1910) e o consequente acréscimo do vector social na política portuguesa tiveram repercussões importantes no modo de encarar a gestão dos sistemas de distribuição de água e processamento das águas residuais.

A concessão da exploração a privados, à custa de empréstimos obrigacionistas que constituiu a base da política dos últimos sessenta anos da Monarquia, perdeu terreno face ao crescimento da autoridade e das competências dos representantes das populações.

Surgem então as municipalizações, denominadas por alguns como industrialismo Municipal ou mesmo socialismo Municipal, na prossecução do interesse público e colectivo e por isso desde sempre combatidas pelo interesse individual e particular o que não obistou a que se dessem excelentes provas da sua finalidade.

Caracterizou-se este período por uma acentuada tendência municipalista, independente do poder central, à custa da importância dada aos financiamentos obtidos pelo próprio município através de empréstimos obrigacionistas reco-

lhidos a nível local.

Com a revolução de 28 de Maio de 1926 a evolução das entidades gestoras de abastecimento de água e águas residuais sofreu pesada inflexão, verificando-se o afastamento das ideias mutualistas e socialistas que imperavam.

O Código Administrativo, de 31 de Dezembro de 1940, surge com a, ainda actual, figura institucional “Serviço Municipalizado”, que foram definidos como serviços públicos de interesse local que as Câmaras Municipais poderiam “explorar sob forma industrial, por sua conta e risco”.

A institucionalização dos Serviços Municipalizados, nos moldes impostos pelo Código Administrativo, tem mantido as suas características originais. Algumas dessas características tornaram-se inadequadas e obsoletas, principalmente no que respeita à flexibilidade de uma correcta gestão.

Por seu lado, o enquadramento legal que baliza os Serviços Municipalizados, enquanto serviços públicos destituídos de personalidade jurídica, dificulta a sobrevivência do objectivo original subjacente à sua criação, a “exploração sob forma industrial por conta e riscos próprios”.

Os Serviços Municipalizados têm autonomia administrativa e financeira mas são destituídos de personalidade jurídica, o que os impede de estar em juízo e de contraírem obrigações com terceiros, inviabilizando-se desta forma uma correcta gestão empresarial preconizada e levada a cabo no início do século XX.

Em 1964, o Professor Marcelo Caetano afirmava no seu “Manual de Direito Administrativo”:

“O pessoal dos serviços municipalizados encontra-se, em geral, numa situação que permite tratá-lo, o mais possível, como o pessoal de uma empresa privada: o pessoal maior é contratado e o restante assalariado.

A essa situação deveria corresponder certa liberdade de retribuição segundo os usos de mercado de trabalho, mas a Administração Central não aceitou esta necessidade de regime de empresa e tem imposto padrões de funcionalização gravemente prejudiciais ao espírito dos serviços”.

Na realidade, a morosidade e burocracia da maioria dos procedimentos administrativos, impostos a coberto de uma suposta transparência, dificultam a posição negocial dos Serviços Municipalizados com o mercado.

Para aumentar esta morosidade, crescem ainda as delongas provenientes da necessidade de homologações constantes dos actos praticados e as dificuldades de coordenação de processos que deles são originários mas que têm de ser escriturados nas respectivas Câmaras Municipais e por estas defendidos quando em juízo.

Esta enfraquecida capacidade negocial está patente em vários domínios, nomeadamente no recrutamento e selecção de pessoal, ao terem de respeitar o limite legal de estabilização de despesas com a sua contratação, na totalidade dos encargos financeiros, e ao revelarem um claro desajustamento do estatuto remuneratório, condicionando assim a motivação dos recursos humanos e respectivo desempenho.

Acresce que o enquadramento legal existente para algumas carreiras profissionais está desactualizado e desajustado às necessidades actuais, prevendo o que já não faz sentido prever e omitindo e não dando viabilidade a novas funções e realidades.

Podemos inferir que se tem vivido, principalmente a partir dos anos cinquenta do século passado, num rotativismo entre o Estado e as Autarquias numa suposta hegemonia de poder.

No início dos anos noventa do século XX, a

Administração Central constatou estar a perder terreno na orientação do sector, passando à iniciativa através de um intenso e apressado quadro legislativo na procura da “nova” empresarialização como principal arma a utilizar na recuperação de terreno perdido, surge assim a “privatização/concessão” como panaceia absoluta, ao mesmo tempo que nada era feito em prol da modernização institucional do sector público e do incentivo à criação de alternativas gestionárias.

3. Quadro institucional vigente

Presentemente, na sua generalidade, a distribuição de água e a recolha das águas residuais em Portugal é uma responsabilidade dos Municípios com base em legislação que define as suas competências (Decreto-Lei nº 100/94, de 29 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 25/85, de 12 de Agosto e nº 18/91, de 12 de Junho e pela Lei nº 169/99, de 18 de Setembro que revoga o Decreto-Lei anteriormente referido).

Há no entanto que assinalar que a partir do final do ano de 1993, foi publicada legislação que introduziu uma nova filosofia no sector, possibilitando a sua abertura a entidades privadas através de concessões (Decreto-Lei nº 372/93, de 29 de Outubro, que altera a redacção do artigo 4º da Lei nº 46/77, de 8 de Julho, e Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro).

Tornou-se assim viável que os serviços públicos de distribuição de água e águas residuais pudessem vir a ser prestados por entidades privadas, ao mesmo tempo que nada era feito pela modernização institucional dos Serviços Municipalizados ou pela criação de novas formas gestionárias no sector público.

Por outro lado com a abertura do sector, não

houve o cuidado de institucionalizar uma correcta regulação, pois só em 1997 foi criado o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) através do Decreto-Lei nº 230/97 de 30 de Agosto, tendo os seus estatutos só sido publicados em 18 de Novembro de 1998 (Decreto-Lei nº 392/98).

Também só em 1998 surge a possibilidade de serem criadas Empresas Públicas para a gestão deste sector através da “Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais” (Lei nº 59/98 de 18 de Agosto).

A distribuição de água e a drenagem das águas residuais continua, genericamente, a ser uma responsabilidade dos Municípios, assentando fundamentalmente em dois tipos de modelos, os Sistemas Municipais e os Sistemas Intermunicipais.

3.1. Sistemas Municipais

Os Sistemas Municipais são aqueles em que os Municípios, isoladamente ou em associação procedem à gestão dos sistemas de abastecimento de água recorrendo para tal a uma das seguintes fórmulas:

3.1.1. Serviços Municipais

Neste caso o Município é o titular do serviço sendo a sua gestão assegurada directamente pelo órgão executivo municipal (Câmara Municipal).

Os investimentos necessários são financiados directamente pelo orçamento da Câmara Municipal.

A fixação dos tarifários é realizado pela Câmara Municipal, não devendo os mesmos, em princípio, ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados com o fornecimento dos bens e com a prestação de serviços (Decreto-

Lei 42/98, artigo 20º/3 e artigo 51º, nº 1, alínea h), do Decreto-Lei nº 100/84, e artigo 64º, nº 1, alínea j), da Lei nº 169/99).

O controlo do serviço é efectuado pela Assembleia Municipal, órgão deliberativo municipal (artigo 39º, nº1, alínea c), do Decreto-Lei nº 100/84, e artigo 51º, nº1, alínea c) da Lei 169/99).

3.1.2. Serviços Municipalizados

O Município é também neste caso o titular do serviço mas de modo indirecto, através de uma entidade denominada *Serviços Municipalizados*, para a qual a Câmara Municipal designa o Conselho de Administração que por sua vez pode nomear um Director Delegado (artigos 164º e seguintes do Código Administrativo, artigos 39º, nº 2 alínea g) e 51º, nº 3, alínea a) do Decreto-Lei nº 100/84, e artigos 53º, nº 2, alíneas j) e l), e 64º, nº1, alíneas i) e n), e a) do nº 2, da Lei nº 169/99).

Os investimentos, em norma, são financiados pelo orçamento do próprio Serviço Municipalizado, independente do orçamento da Câmara Municipal a que está ligado.

Os tarifários são propostos pelo Conselho de Administração à Câmara Municipal para aprovação definitiva, e não devem, em princípio, ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados com o fornecimento dos bens e com a prestação de serviços (Decreto-Lei 42/98, art. 20º/3).

3.1.3. Concessões Municipais

Como já se referiu a partir de finais do ano de 1993, tornou-se possível a entrada de entidades privadas nas actividades do ciclo da água, através da concessão de serviços.

Qualquer contrato de concessão é antecedido

de um concurso público, excepto quando a concessionária é uma associação de utilizadores reconhecida como de utilidade pública.

As concessões são atribuídas por períodos de 5 a 50 anos, conferindo o exclusivo da exploração do serviço, assim 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.

O regime de concessão é autorizado pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara (artigos 39º, nº2 alínea g), e 51º, nº3, alínea a) do Decreto-Lei nº 100/84, artigo 53º, nº 2, alínea q) e alínea a) do nº 6 do artigo 64º, da Lei nº 169/99).

3.1.4. Empresas Municipais

A partir de Agosto de 1998 os municípios, as associações de municípios e as regiões administrativas passaram a poder criar empresas, dotadas de capitais próprios, que prossigam fins de reconhecido interesse público e o objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições, cuja denominação deverá ser acompanhada da indicação da sua natureza municipal (EM), intermunicipal (EIM) ou regional (ER) (Lei 58/98, de 18 de Agosto, artigo 1º, nº 2 e artigo 7º).

Estas empresas podem apresentar-se como:

Empresas Públicas, aquelas em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham a totalidade do capital;

Empresas de Capitais Públicos, aquelas 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, aquelas em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham a maioria do capital, estando no entanto em associação com entidades privadas (artigo 1º, nº 3 do referido diploma).

A criação de empresas de âmbito municipal compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, enquanto que nas de âmbito intermunicipal a competência é da Assembleia Intermunicipal, sob proposta do Conselho de Administração da Associação de Municípios, precedida de um parecer favorável das Assembleias Municipais dos Municípios integrantes, e nas de âmbito regional essa competência pertence à Assembleia Regional, sob proposta da Junta Regional (artigo 4º, nº 1, da Lei nº 58/98 e artigos 39º, nº 2, alínea g), e 51º, nº 3, alínea a), do Decreto-Lei nº 100/84 e artigo 53º, nº 2, alíneas l) e m) e nº 6, alínea a) do artigo 64º, da Lei nº 169/99).

As propostas de criação 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).

O estatuto do pessoal destas empresas baseia-se no regime de contrato individual de trabalho, sendo a contratação colectiva regulada pela lei geral, o qual está sujeito ao regime geral da segurança social. Os funcionários da administração central, regional e local e de outras entidades públicas podem exercer funções nestas empresas em regime de comissão de serviço, requisição ou destacamento, por períodos no

mínimo anuais, sucessivamente renováveis, mantendo todos os direitos inerentes ao lugar de origem enquanto se mantiverem naquela situação (artigo 37º da Lei nº 58/98).

3.2. Sistemas Multimunicipais

Os sistemas multimunicipais estendem-se a mais do que um Município e são criados por Decreto-Lei, precedido de parecer dos Municípios interessados, cujas bases e regime jurídico se encontram estabelecidas no Decreto-Lei nº 319/94, de 24 de Dezembro, no caso da água para consumo público e no Decreto-Lei nº 162/96, de 4 de Setembro, no caso da recolha, tratamento e rejeição de efluentes. Genericamente estes sistemas são objecto de um contrato de concessão entre o Estado e o Concessionário, que deverá ser uma sociedade anónima de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos.

O contrato de concessão que, neste caso, pode ter um prazo de 10 a 50 anos, determina o regime de afectação dos bens, as condições financeiras do investimento, a construção de infra-estruturas, as relações com os concedentes e utilizadores e o regime de modificação e extinção da concessão.

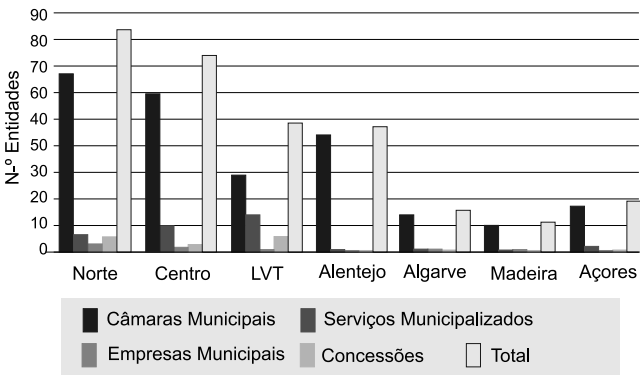
4. Dispersão das diferentes alternativas gestionárias

Parece-nos interessante verificar qual a dispersão da utilização dos diferentes modelos, anteriormente referenciados, na cobertura do País, verificando-se existirem presentemente 300 entidades gestoras na distribuição de água (Quadro 1) e 303 nas águas residuais (Quadro 2). Dados recolhidos e construídos a partir de “Quem é Quem no Sector das Águas em

Quadro 1 - Entidades Gestoras de Distribuição de Água (por regiões)

Entidades Gestoras	Região Norte	Região Centro	Região LVT	Região Alent.	Região Algarve	Madeira	Açores	Total
Câm. Municipais	67	59	29	44	14	10	17	240
Serviços Municipaliz.	7	10	14	1	1	-	2	35
Emp. Mun./Intermun.	4	2	-	1	1	-	-	8
Concessões	6	3	6	1	-	1	-	17
Total Entidades	84	74	49	47	16	11	19	300
Total Municípios	86	78	51	47	16	11	19	308

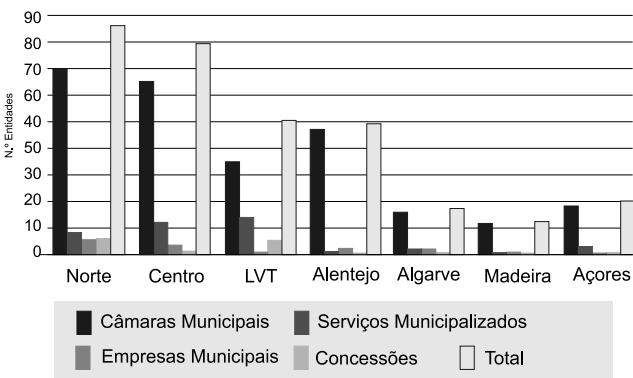
Gráfico 1 - Entidades Gestoras de Distribuição de Água (por regiões)



Quadro 2 - Entidades Gestoras de Águas Residuais (por regiões)

Entidades Gestoras	Região Norte	Região Centro	Região LVT	Região Alentejo	Região Algarve	Madeira	Açores	Total
Câm. Municipais	68	63	33	45	14	10	17	250
Serv. Municipaliz.	7	10	12	-	1	-	2	32
Emp. Mun./Intermun.	4	2	-	1	1	-	-	8
Concessões	5	2	4	1	-	1	-	13
Total Entidades	84	77	49	47	16	11	19	303
Total Municípios	86	78	51	47	16	11	19	308

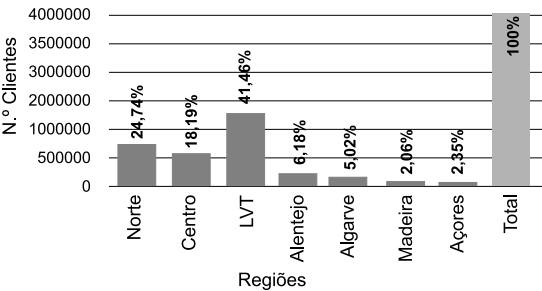
Gráfico 2 - Entidades Gestoras de Águas Residuais (por regiões)



Da análise dos Quadros e Gráficos anteriores, em que se quantificaram os diferentes tipos de entidades gestoras de distribuição de água e recolha de águas residuais, existentes nas diferentes regiões do País, concluímos manter-se uma significativa predominância do modelo gestão directa efectuada pelas Câmaras Municipais através de Serviços Municipais, atingindo os 80% na distribuição de água e 82 % nas águas residuais, encontrando-se o modelo concessões a rondar os 4% em ambos os casos.

No Quadro 3 e Gráfico 3 procurou-se sintetizar, o número de clientes de água (contadores instalados) existentes nas diferentes regiões do País.

Gráfico 3 - Número de clientes por região (distribuição de água)



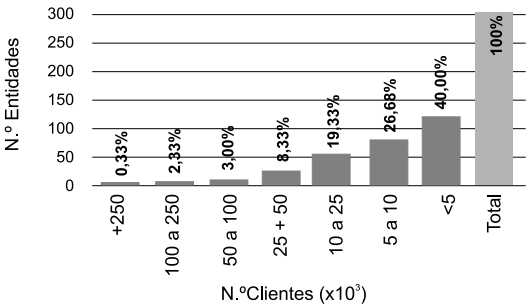
Quadro 3 - Número de Clientes por Região (distribuição de água)

REGIÕES	Nº CLIENTES	CLIENTES (% do Total)
Região Norte	981 980	24,74
Região Centro	721 992	18,19
Região L.V.T.	1 645 441	41,46
Região Alentejo	245 331	6,18
Região Algarve	199 120	5,02
Total Continente	3 793 864	95,59
Açores	93 461	2,35
Madeira	81 868	2,06
TOTAL NACIONAL	3 969 193	100

Por outro lado do Quadro 4 e Gráfico 4 verificamos que 40 % das entidades gestoras existentes possuem um número de clientes (contadores instalados) abaixo dos 5 000 e que acima dos 100 000 clientes apenas existem 8 ou seja pouco mais do que 2,5 % do total.

Dos oito distribuidores com um número de clientes acima de 100 000, seis localizam-se na

Gráfico 4 - Relação N.º Clientes - N.º de Entidades Gestoras (por regiões)



região de Lisboa e apenas dois na região Norte, o que revela forte influência da capital na atracção populacional.

Sem dúvida que , a pulverização das populações fora das zonas de influência das grandes cidades, conduz à proliferação de entidades gestoras que pela sua dimensão enfrentam sérias dificuldades para concretizarem os objectivos que lhe são impostos.

Poderemos concluir existir em Portugal uma elevada dispersão de entidades gestoras, associado a grandezas diferenciadas, agravado com a ausência de uma correcta legislação regulamentadora do sector, instrumento que consideramos fundamental para a dinamização e igualização de regras gestionárias.

Quadro 4 - Relação N.º de Clientes - N.º Entidades Gestoras (por regiões)

Nº Clientes (x 10³)	Região Norte	Região Centro	Região L.V.T.	Região Alentejo	Região Algarve	Madeira	Açores	Total Nº	Entid. %
> 250	-	-	1	-	-	-	-	1	0,33
100 a 250	2	-	5	-	-	-	-	7	2,33
50 a 100	4	2	3	-	-	-	-	9	3,00
25 a 50	6	5	8	-	4	1	1	25	8,33
10 a 25	17	14	15	5	6	-	1	58	19,33
5 a 10	20	27	9	15	2	4	3	80	26,68
< 5	35	26	8	27	4	6	14	120	40,00
TOTAIS	84	74	49	47	16	11	19	300	100

5. Níveis de atendimento

Se atentarmos nos dados registados no “Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (2000 - 2006)” do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território concluímos que no início do presente século quase 90 % da população portuguesa

encontrava-se servida de abastecimento de água, enquanto no tocante à drenagem das águas residuais a cobertura era apenas da ordem dos 75 %.

Nos Quadros 5 e 6 e Gráfico 5 sintetizam-se os valores de população servida com distribuição de água e drenagem de águas residuais, por região, com base nos valores retirados do Plano referido.

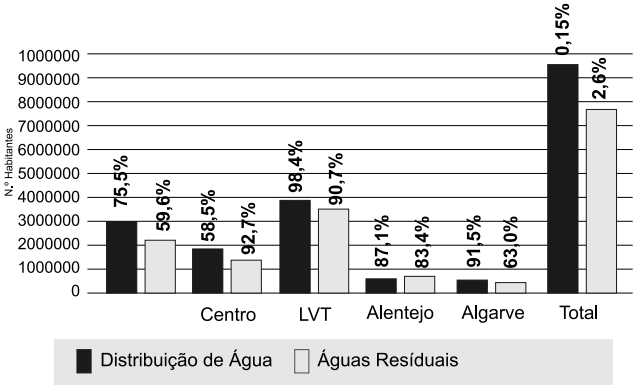
Quadro 5 - População com Distribuição de Água no Continente (por regiões)

REGIÕES	População Servida (Nº)	População Servida (%)
Região Norte	2 832 395	75,5
Região Centro	1 683 936	92,7
Região L.V.T.	3 684 889	98,4
Região Alentejo	476 464	87,1
Região Algarve	401 703	91,5
TOTAL	9 079 387	88,1

Quadro 6 - População com Drenagem de Águas Residuais no Continente (por regiões)

REGIÕES	População Servida (Nº)	População Servida (%)
Região Norte	2 136 269	59,6
Região Centro	1 191 696	58,5
Região L.V.T.	3 324 510	90,7
Região Alentejo	462 549	83,4
Região Algarve	364 797	83,0
TOTAL	7 479 821	72,6

Gráfico 5 - Populações com Distribuição de água e Drenagem de Águas Residuais no Continente (por regiões)



Os valores anteriormente registados não contemplam as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, mas mesmo assim conduzem-nos a uma população continental de cerca de 10 300 000 habitantes, superior à população real do País.

Admitimos que os cerca de meio milhão de habitantes considerados a mais se reportem a uma eventual população flutuante, que em termos de registos de valores percentuais em pouca afectarão a análise global dos níveis de atendimento que presentemente se verificam.

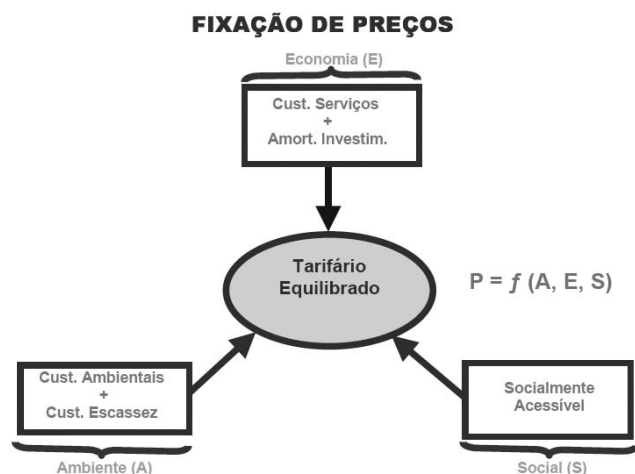
6. O preço dos Serviços Prestados

Para lá de qualquer que seja o modelo de gestão seguido na distribuição de água, um facto tem de ser assumido e correctamente praticado, que é o dos preços dos serviços prestados.

Se se pretende a evolução e responsabilização do sector, há que acabar com tarifários irrealistas que não reflectem os custos envolvidos (económico/financeiros, ambientais e sociais) limitando-se a prolongar a agonia de algumas

entidades gestoras e implicitamente conduzindo a uma má prestação de serviço.

Torna-se fundamental que os tarifários praticados reflectam o custo real do serviço fornecido e não sejam apenas o reflexo de políticas imediatistas em detrimento das necessidades reais de um serviço de qualidade.



Não podemos esquecer as profundas diferenças estruturais dos custos em consequência da diversidade de dimensão das entidades, da maior ou menor disponibilidade de água, dos maiores ou menores consumos energéticos e ainda do peso institucional a que estão sujeitas.

Pensamos que se deveria encarar a hipótese de um **sistema universal de tarifação**, especificamente quanto à sua estruturação, cobrindo todo o tipo de problemas desde a estabilidade económica até às exigências dos clientes, atingindo, no limite, a sua unificação a nível nacional.

Obviamente que a unidade de preços não será fácil de alcançar havendo para tal que ponderar na criação de um “*banco de fundos compen-*

satórios”, com regras bem definidas e reguladas, que proporcionasse às entidades, justificadamente deficitárias, a cobertura do seu *déficit* de exploração, o que não seria mais do que um exercício de extrapolação do que as entidades gestoras realizam nas suas áreas de intervenção, onde o tarifário é o mesmo.

TARIFICAÇÃO UNIVERSAL

Estrutura comum de preços $[P = f(A, E, S)]$

Universalidade nos preços $\Rightarrow$

$\Rightarrow$ “Banco de fundos compensatórios”

7. O Ciclo da Água como serviço universal

A distribuição de água e o processamento das águas residuais insere-se, sem dúvida, no conceito de serviço público como actividade de interesse geral que responde às necessidades da vida quotidiana e às exigências da vida económica, objectivando uma função social.

No entanto temos que ter presente que um número significativo de serviços públicos, se bem que abertos à globalidade dos cidadãos, apresentam uma utilização dispensável, podendo viver-se sem nunca os utilizar.

No caso específico da distribuição de água estamos perante um serviço público indispensável que responde a necessidades vitais e fundamentais, ou seja um serviço universal e que por isso não deverá ser simplisticamente integrado nos sistemas económicos vigentes.

Se tivermos presente que a concorrência poderá ser um caminho para um serviço melhor adaptado às verdadeiras necessidades e de

melhor qualidade, então a opção de “tudo público” só será lógica se as entidades públicas forem capazes de responder às exigências dos utilizadores, se assim não for é importante saber renunciar e confiar o serviço a outros mais capazes. É a missão serviço público/serviço universal que é importante preservar.

O tradicional conceito de serviço público, vem-se desestabilizando devido às mais recentes vagas liberalistas, pelo que, mais do que nunca há que reanalisar os seus fundamentos e actualizá-los à luz das transformações económicas, sociais e culturais actuais.

É imprescindível definir, não apenas os objectivos, mas fundamentalmente os critérios de gestão, de modo a ultrapassarem-se certos valores históricos nos quais nos cimentámos.

Há que abandonar a perene discussão de quem melhor gere um serviço público, se uma entidade pública se privada, mesmo tendo presente que para o privado, os padrões dominantes serão sempre a rentabilidade financeira e que para as entidades públicas, a referência será a eficácia económica e social.

A dicotomia público/privado transporta em si como que uma espécie de vingança do sector privado, que através do impacto dos critérios de rentabilidade, pressiona a gestão pública, especificamente na sua metodologia gestonária.

A onda de “privatização” não pode ser encarada apenas como um efeito ideológico da vaga liberalista, ela é o resultado de alterações profundas do sistema financeiro e do peso dos mercados financeiros, sendo o privado actor importante nesses mercados, desempenhando papel fundamental na organização dos financiamentos.

Estamos perante uma crise da intervenção pública e há que ter presente que não será possível uma correcta reforma ou renovação das entidades públicas sem uma reformulação

das suas estruturas de financiamento.

As entidades públicas criadas numa óptica de eficácia económica e social, não conseguirão nunca emancipar-se se o emaranhado da sua organização financeira se mantiver e as necessidades de uma correcta e coerente mistura público/privado dos financiamentos não forem devidamente definidas sobre bases estritas de uma coerente rentabilidade financeira.

É evidente que a renovação do serviço público coloca também fortes questões de planificação, do papel regulador do Estado, da intervenção pública, com vista a atingirem-se novas práticas políticas e sociais.

Cada vez mais será necessário construir uma nova matriz do mercado, na elaboração dos objectivos e dos meios, tendo em conta um perfeito equilíbrio com os trabalhadores, com os clientes/consumidores, com os eleitos, em parceria com outras tantas questões que são imprescindíveis para atingir novos objectivos devidamente planificados.

Se pensarmos que qualquer sistema económico conhecido tem em si três variáveis essenciais ao seu desenvolvimento:

- o **investimento** quer do sector público quer do privado
- a **produção** (conjunto dos trabalhadores da entidade)
- o **consumo** (conjunto dos clientes/consumidores)

Em norma verifica-se, que os responsáveis pela gestão são os representantes da primeira variável (investimento) e em casos pontuais os da segunda (produção) sendo marginalizado a variável consumo.

Trata-se, quanto a nós, de uma fuga à realidade, recusando-se ao cliente/consumidor o poder de intervir directamente na economia deixando-lhe

apenas o direito a consumir ou não, o que no caso de um serviço universal é uma opção impossível.

Se encarmos os sistemas democráticos como um todo temos que aceitar que a democracia não poderá existir verdadeiramente no domínio político se é recusada no domínio económico e social.

Cada vez mais o consumidor, para lá da sua dimensão individual, terá de intervir colectivamente para manifestar as suas necessidades, as suas esperanças, assegurar a defesa dos seus interesses e negociar em pé de igualdade com os outros sectores económicos, o investimento e a produção.

Os clientes/consumidores quererão a curto prazo ser também eles “operadores económicos” com os mesmos direitos e os mesmos deveres dos outros. Quando se compreender o elevado significado desta variável económica, ter-se-á dado um grande passo para o aperfeiçoamento da vivência democrática que nem sempre se quer realmente construir. Dar a palavra e uma parte do poder aos consumidores será verdadeiramente uma mudança revolucionária de mentalidades tanto da parte dos políticos como dos agentes económicos e que o futuro se encarregará de impor.

O serviço público em geral e a distribuição de água (serviço universal) em particular, passará como que a ser propriedade dos seus utilizadores pelo que participarão na sua gestão em paridade com os representantes dos outros sectores económicos referidos.

Cada vez mais se terá de procurar uma distribuição de água acessível, moderna, aberta, eficaz e onde os seus utilizadores terão o seu lugar e uma palavra a dizer. Estamos perante uma nova fronteira que há que entender e ultrapassar para se alcançar a distribuição de água do amanhã.

8. Considerandos Finais

As variações aceleradas devidas aos avanços tecnológicos associados ao dismantelar das restrições ao movimento de capitais e mercados e à liberalização de diferentes sectores da actividade económica verificando-se mesmo o desaparecimento de monopólios legais e naturais, torna imprescindível operar a mudança envolvendo-nos num processo de aprendizagem contínuo apoiado numa forte alteração de mentalidade.

A abertura do sector foi realizada de um modo desregulado deixando-o potencialmente aberto a agressões de vária ordem sem que em simultâneo se registasse uma reforma adequada do sector público que eternamente tem sido adiada.

Em plena era da informação é fundamental definirem-se os termos de uma profunda mudança da cultura do sector público, capaz de poupar recursos e assegurar uma eficácia acrescida de modo a manter-se competitivo num meio que foi da sua exclusividade.

Qualquer reforma que se realize enfrentará sempre poderosos obstáculos com uma cultura instalada e um pesado cinismo burocrático.

Presentemente o que se verifica é uma rígida preocupação pelo funcionamento segundo padrões bem definidos, com cadeias de comando verticais e todos os serviços normalizados tornando as estruturas estáveis mas pesadas e lentas mostrando-se incompatíveis com as rápidas mudanças, provocadas por velozes tecnologias de informação, dura concorrência global e clientes cada vez mais exigentes.

O sistema foi idealizado com o objectivo de minimizar qualquer risco de escândalo, pois o escândalo é notícia de primeira página enquanto que os erros rotineiros são ignorados.

É chegado o tempo de se avançar para uma

nova cultura, marcada pela mobilidade e adaptações constantes, com esforços contínuos para aumentar a produtividade, reduzir custos e oferecer maior qualidade, novos serviços complementares, novas políticas tarifárias.

As grandes transformações têm que se verificar na superação de um sistema de prestação monopolista, uniforme e estabilizado em que o cliente não tem capacidade para se fazer ouvir, por um sistema aberto, livre, plural, diferenciado e personalizado.

Há que conhecer mais profundamente os utilizadores e avaliar o seu comportamento actual e futuro de modo a realizar uma gestão dinâmica orientada para as necessidades reais.

As solicitações dos utilizadores não mudaram vêm no entanto aumentando, salientando-se como principais preocupações: a qualidade de serviço, contínuo e regular, a qualidade da água, os valores dos tarifários, facturação clara e de fácil compreensão, a rapidez de resposta, etc..

Tem pois que se inovar neste sector, aproveito assim para referenciar algumas sugestões que considero importantes para a evolução da generalidade das entidades gestoras:

- necessidade de se criarem indicadores que permitam analisar e quantificar os serviços prestados e as expectativas e grau de satisfação dos clientes.
- criarem-se sistemas de informação comercial, orientados para o cliente, permitindo facilitar a definição de estratégias e tomadas de decisões.
- ponderar correctos e claros sistemas de facturação e respectivo suporte documental, não esquecendo que são um meio de comunicação com o cliente.
- encarar os tarifários como um sistema

flexível que mantenha critérios de auto financiamento e de construção uniformes, que permita adaptarem-se a novas realidades sociais e aos diferentes segmentos de clientes.

- implementar e desenvolver adequados centros de apoio aos clientes, que permita gerir de forma integral e pró-activa as suas necessidades.
- devem ainda as entidades deste sector assumir, uma significativa participação na educação ambiental, de modo a transmitirem aos cidadãos a importância dos recursos e a complexidade da sua gestão e limitações existentes, não numa perspectiva de imagem mas antes num compromisso de seriedade e rigor.

Em termos globais poderemos afirmar que cada vez mais a qualidade do serviço é uma necessidade absoluta, que tem de se construir, passo a passo, e em todos os sectores das entidades gestoras, mais do que nunca há que incrementar a produtividade, reduzir custos e aumentar a qualidade.