

# O PEAASAR II, “Plano estratégico para o sector das águas”

Luisa Tovar

Artigo para a revista “Poder Local”, 3º trimestre de 2006

1	O ultimato .....	1
2	O plano .....	2
3	Uma “chek-list” para analisar o PEAASAR II.....	4
4	Se falássemos de serviços de água .....	6
5	Resistência e luta .....	11
ANEXO I - ENQUADRAMENTO E ANTECEDENTES DA PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA EM PORTUGAL.....		14
ANEXO II - PLANEAMENTO E PLANOS – SISTEMATIZAÇÃO.....		19
ANEXO III - LUTAS CONTRA A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA NO MUNDO .....		23

## O PEAASAR II, “Plano estratégico para o sector das águas”

### 1 O ultimato

O Governo apresentou, em Março deste ano o documento intitulado “PEAASAR II”,

O título “Plano estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais”, que deu origem à sigla na primeira versão, aparece agora substituído pelo subtítulo “Plano estratégico para o sector das águas”. O âmbito é o mesmo, os sistemas de abastecimento de água e de águas residuais.

Como o primeiro PEAASAR, este é uma “estratégia” política.

“Política” no sentido de opção ideológica, e “política” também no sentido de luta pelo poder e pelo controlo (apropriação) de riqueza. E esse carácter político é muito mais afirmativo e claro nesta segunda versão.

Na luta entre os fortíssimos interesses privados de uns poucos e o interesse e direitos da enorme maioria das pessoas, o PEAASAR II não deixa margem a dúvidas sobre o posicionamento do Governo, qual o “lado” que serve.

Estranha-se a acentuada afirmação ideológica, que não é habitual no discurso político do Governo, e sobretudo a agressividade – em relação ao Poder Local e em relação à opinião pública, muito generalizadamente desfavorável à privatização da água.

É a componente ideológica que tem centrado a discussão em torno do PEAASAR II. A tendência tem sido para discutir o “argumentário”, desfocando-se do seu “objectivo estratégico”. E esse objectivo é uma declaração intimidatória às Autarquias.

O Governo, pela voz da AdP SA, ou vice-versa, declara autoritariamente que controla o acesso aos fundos públicos destinados ao abastecimento de água e saneamento e que controla também a produção legislativa.

Ameaça as Autarquias que, se não entregarem os serviços de água, os municípios serão severamente castigados pela exclusão do acesso ao abastecimento e ao saneamento.

Garante também que serão retirados ao Poder Local todos os meios orçamentais de suprir as necessidades da população, assim como as atribuições e competências que permitem ainda alguma defesa da qualidade de vida e direitos económicos dos municípios, e que incluem a fixação das tarifas e a penalização por incumprimento.

O PEAASAR II não é um documento de negociação, é um ultimato.

Fecha claramente todas as vias de negociação, deixando apenas às Autarquias duas hipóteses: capitulação, ou resistência e luta.

A capitulação não é, sequer, uma opção legítima e o próprio PEAASAR II elimina as dúvidas que pudessem persistir sobre as consequências de entrega das competências autárquicas.

As mesmas consequências, tantas vezes repetidas em todo o mundo, da privatização da água. Subida de preços, degradação dos serviços, exclusão, agravamento das desigualdades e perda de democracia. Transferência de poder económico e político das populações para os negociantes da água. Uma luta mais longa e mais penosa para recuperação, em condições mais desfavoráveis, da água pública que não se soube, ou não se pode, defender.

O ultimato do PEAASAR II só deixa uma saída aos cidadãos e ao poder autárquico - a resistência e luta.

Ao contrário do que tenta patentear, a análise do PEAASAR II só confirma essa solução como única. E indica-a também como viável.

Uma tentativa de intimidação é, quase sempre, um "bluff". Se o Governo a faz, e nos moldes em que a faz, é porque se avalia em posição de fraqueza, e não de força.

O recuo em todo o mundo da privatização da água, rechaçada por movimentos em massa das populações, altera cada dia o equilíbrio de forças.

As Autarquias que resistiram até hoje estão mais próximas que nunca da vitória.

Uma posição mais difícil onde já houve compromissos e cedências, mas que, por isso mesmo, exige mais na luta e resistência.

O Poder Local tem nesta luta, se o souber mobilizar, o apoio das populações que o elegeram para administrar o bem comum, e não para as espoliar e defraudar.

Amanhã, a privatização pode ser politicamente inviável. Por isso a urgência do PEAASAR II, e por isso a intimidação.

## **2 O plano**

Quanto ao plano para os serviços de água, caso o ultimato surtisse efeito, o "PEAASAR II" não deixa dúvidas.

Fornecer bastas razões para mobilizar à resistência os mais indecisos, e pela desmontagem que proporciona, pode ser bem mais útil à causa contrária que ao objectivo que o determinou.

O Governo não só é claro nas intenções de privatização da água e da sua mercantilização completa, como se assume protector da rentabilidade do negócio.

Conforma simultaneamente um violento ataque ao Poder Local, que pretende minorar e subordinar, espoliando-lhe atribuições e competências por alterações legais e estrangulamento financeiro. E essa senha dirige-se ao papel político autárquico, porque defende o interesse dos munícipes frente à “livre” exploração pelos empresários da água, entretendo a desejada subida das tarifas e opondo-se à entrega do património e interesse público aos negócios privados.

A AdP SA é um grupo económico de direito privado, com objectivos e procedimentos similares às grandes transnacionais privadas da água, mas “ainda” de propriedade quase totalmente pública. A importância fundamental dessa manutenção pública é a reversibilidade do processo, apenas dependente do poder político e de decisão da Assembleia da República. Mas não tem sido a protecção do interesse público, apenas razões circunstanciais de conveniência, aliás referidas no PEAASAR II e relacionadas com a utilização dos quadros comunitários de apoio, que têm adiado essa privatização. O objectivo de privatização da AdP SA é bem claro neste “plano estratégico. Mantém entretanto um carácter dúplice público-privado e uma pouco saudável ambiguidade na relação com o Estado e com os cidadãos.

É a Sociedade Anónima Águas de Portugal a autora e protagonista do PEAASAR II, um “plano estratégico” pressupostamente executivo, mas cujo conteúdo programático é essencialmente de alteração legislativa. Quando já nem formalmente se distingue entre uma Sociedade Anónima e o Governo, nem entre as funções do Governo e as da maioria parlamentar que o apoia na Assembleia da República, como se poderá acreditar em qualquer “função de regulação” ou fiscalização de qualquer deles? É de estranhar que o Poder Autárquico seja incómodo na hegemonia desta identidade?

Vai sendo transferido para a AdP SA o património público, fundos e concessões monopolistas de exploração dos recursos e dos serviços de água nacionais, e vai sendo transformada também gradualmente em poderosíssima entidade financeira, preparando-a para um processo de privatização que, junto com a entrega de um fabuloso negócio, trespassa ao comprador um poder político enorme. O negócio à medida de uma das pouquíssimas e enormes transnacionais da água que começam a ser rechaçadas um pouco por todo o mundo. O PEAASAR II mostra também a importância e a urgência de reverter este processo e evitar a todo o custo a sua consumação. A restituição do que foi transferido para a AdP ao serviço público depende apenas de uma decisão política da Assembleia da República, enquanto os capitais forem públicos. Se for iniciado o processo de alienação de capitais, a reversibilidade torna-se muito mais difícil.

Algumas frases vagas de circunstância não tentam sequer disfarçar o objectivo primário de elevação das tarifas e remuneração dos empresários, e o total desprezo pelas pessoas - pelos direitos económicos, sociais e políticos com expressão em relação à água, à saúde, à propriedade da água e das infraestruturas de interesse público, à justiça social do tarifário e à participação política na gestão, nomeadamente, na eleição e controlo democrático dos órgãos decisores nestas matérias.

O PEAASAR não trata do fluxo da água do rio ou aquífero em direcção às pessoas, nem do circuito inverso e rejeição adequada no meio. Trata de outro fluxo, em sentido inverso, da drenagem de dinheiro a toda a população para os negociantes da água, e de empossar esses negociantes com plenos poderes de cobrança. E não “apenas” das cobranças de água, mas de rendimentos de capital sobre as infraestruturas públicas, do uso dos terrenos do domínio público e dos fundos públicos de investimento – sejam fundos de coesão ou o reencaminhamento das colectas de impostos do orçamento público. Maximiza o fluxo de dinheiro, centrando-se na subida dos “preços”, ao invés de procurar as soluções de menor “custo” de prestação dos serviços.

A alegada “coesão” e “igualização” de tarifários é um pretexto para impor a subida de preços cobrados pela água e saneamento, ou seja, o nivelamento das tarifas pelo preço mais alto, para engordar os negócios da água, à revelia das competências e atribuições autárquicas. Só com má fé se invocará a coesão social para subir o preço de serviços públicos essenciais. A subida de preços penaliza mais os que usufruem rendimentos mais baixos (o mesmo valor de pagamento é uma percentagem maior do rendimento) aumentando as inequidades, ao contrário dos impostos progressivos sobre o rendimento, em que a percentagem aumenta para os rendimentos mais altos. Já recai IVA sobre os serviços de água, um imposto regressivo e de aumento de desigualdades. Pretende o Governo aumentar a injustiça, cobrando aos de menores rendimentos a maior percentagem dos encargos. A esses mesmos que menos têm, a quem a espoliação da propriedade pública mais afecta. Aqueles que já não têm poder económico são espoliados de poder político, resultante do esvaziamento do Poder Local democrático. Poder político esse, sobre questões tão essenciais como a água, a higiene e a saúde, transferido para os pouquíssimos que detêm um desmesurado poder económico.

Multiplicam-se os exemplos de distorções do discurso no emprego da terminologia e na aplicação de conceitos, até na deturpação de dados, como os valores apresentados para os níveis de atendimento em abastecimento de água, drenagem e tratamento de águas residuais em contradição com os resultados de todos os inventários nacionais: o inventário nacional de 1994, os valores para o continente publicados no Plano Nacional de Água e com data de referência de 1998/99, os censos de 1991 e de 2001.

### **3 Uma “chek-list” para analisar o PEAASAR II**

O sentido do discurso do PEAASAR II é perfeitamente claro, assim como os critérios de utilização dos fundos públicos e os propósitos das alterações da legislação preconizados.

A afirmação político-ideológico, o alinhamento com o capitalismo neo-liberal na sua expressão mais bruta, não deixam margem a dúvida sobre qual o futuro que o Governo planeia para os serviços de água.

Para uma demonstração, propõe-se uma reanálise do PEAASAR II, comparando as afirmações e propostas nele contidas com a lista as razões de combate à privatização que se transcreve abaixo<sup>1</sup>. Verifica-se facilmente que o plano do Governo corresponde fielmente a este enunciado geral da privatização da água, e que, uma por uma, estas questões teriam toda a pertinência numa análise crítica ao PEAASAR.

« O que muda quando são privatizados ou concessionados os Serviços de Água:

*A “concessão” dos serviços de água transfere do “conjunto dos cidadãos” para um “único grupo económico” a propriedade “factual” de infraestruturas e poder de decisão. Poder de decisão relevante sobre a relação com a natureza, sobre funções vitais e económico.*

*Altera o “objectivo” dos serviços e da utilização da água: o objectivo “público” é o bem comum, e o objectivo “privado” é a obtenção de lucro.*

*Em primeira análise, a privatização representa para os cidadãos:*

- *Espoliação de propriedade*
- *Espoliação de direito à água*

---

<sup>1</sup> Extracto do artigo “Em defesa dos Serviços da Água”, Associação Água Pública <http://aguapublica.no.sapo.pt> ; ver também “Água e Serviços Públicos”, e outra documentação no mesmo site

- *Exclusão dos que não podem pagar*
- *Difícil reversibilidade*
- *Descuro dos efeitos na Natureza (poluição, escassez)*

**A transformação do objectivo** leva a que a “*optimização*” seja o aumento do lucro dos accionistas e em vez do bem-estar dos cidadãos (A administração responde aos “*donos*” e não aos “*eleitores*”).

A “*optimização*” passa a significar:

- *minimização das despesas de exploração, manutenção e reabilitação*
- *maximização da facturação*

Passam a ser “*privadas*” as decisões sobre:

- *Manutenção e substituição das infraestruturas*
- *Preços*
- *Regime de tarifário*
- *Controlo de qualidade da água*
- *Cortes – exclusão*
- *Tratamento da água distribuída*
- *Tratamento dos efluentes*
- *Crítérios de discriminação (zonas servidas, tipo de utentes)*

A maior ou menor prazo, resultam como consequências “*naturais*”

- *Subida de facturação*
- *Degradação das infraestruturas e dos serviços*
- *Descriminação positiva de grandes consumidores industriais e discriminação negativa de pequenos consumidores domésticos*
- *Eliminação de serviços gratuitos e fontanários*
- *Rapidez no corte de abastecimento*
- *Perseguição de ligações clandestinas*
- *Desemprego*
- *Abandono/degradação das “zonas menos rentáveis”*
- *Degradação da qualidade das descargas*

A privatização dos serviços é, sempre, uma perda de democracia no sentido real, de perda de poder das pessoas. Perdem, em primeiro lugar, o poder político, porque o seu interesse e o seu voto deixa de ser tido em conta nas decisões.

E a privatização representa ainda:

- *Perda do direito à água potável*
- *Perda do direito de participação na política de abastecimento de água*
- *Espoliação da Natureza, do território, das infraestruturas*

São falácias os “*elogios*” à privatização. A espoliação das pessoas e a alteração do objectivo é a própria essência do processo.»

Deixa-se aos leitores a verificação em detalhe do PEAASAR através desta “*chek-list*”, chamando, por agora, a atenção para a “*mudança de objectivo*”.

Como se diz acima, a transformação do objectivo leva a seja optimizado o aumento do lucro dos accionistas e em vez do bem-estar dos cidadãos. Daqui decorre que seja essa optimização do aumento do lucro o objecto do planeamento.

**É exactamente essa optimização do lucro empresarial a característica mais marcante do PEAASAR II: não pretende optimizar “o bem-estar proporcionado pelos serviços de água”, mas optimizar o “rendimento financeiro das empresas de água”, e particularmente do grupo AdP SA. Não só o objectivo, como também o objecto do plano estão completamente deturpados.**

O plano elaborado pela AdP SA é um plano empresarial, no estilo que poderia ter satisfeito os accionistas da Veolia – Generale des Eaux ou de outra transnacional da água, mas com a gravíssima particularidade, para um plano empresarial, de assumir uma perfeita submissão à empresa dos órgãos de soberania, no plano de decisão sobre os fundos públicos, no plano institucional e no plano legislativo.

#### **4 Se falássemos de serviços de água**

Muito lamentavelmente verifica-se que não é objecto de atenção do Governo o abastecimento de água aos cidadãos, nem a recolha, drenagem e tratamento das águas residuais urbanas e os seus efeitos no meio hídrico.

Como se referiu, o “objecto” do PEAASAR II são as “empresas que vendem água” (com ênfase para o grupo AdP S.A.) e não os “os serviços de abastecimento de água e saneamento”. Mais grave ainda, as questões base dos serviços de água, as que deviam ser objecto de plano, ou são omitidas ou completamente deturpadas.

Tentemos que não nos façam esquecer o que toda a gente sabe sobre serviços de água.

Ora, o que são os “serviços de água”? São “fluxos de água”. O serviço de abastecimento de água materializa-se pela ligação, através de um circuito hidráulico, de diversos utilizadores a uma ou mais origens de água. O serviço de águas residuais materializa-se também por um circuito hidráulico, contínuo, no qual a água circula em sentido inverso, de um número vasto de equipamentos pessoais para um ou mais locais de rejeição, onde é devolvida ao meio-ambiente.

A essência do planeamento dos serviços de água é o “fluxo” entre “os utilizadores” “as origens de água” “o meio receptor”, e esse fluxo faz-se através de “as ligações”. Um plano de abastecimento de água e águas residuais só é concebível com clara expressão territorial (cartografia legível) e deveria explicitar claramente “como” é feita a ligação de “quais utilizadores” “com que tipo de uso” a “qual origem de água” e a “qual meio receptor”. E só explicitando claramente o “que vai ser feito” se pode fundamentar “quanto custa”, “como vai ser pago” e “quem vai fazer”.

Não é concebível um plano que não contenha, pelo menos:

- *a avaliação do problema* – quantos utilizadores, onde estão, como precisam de usar a água, que águas residuais produzem, avaliação da forma como estão servidos e identificação concreta das necessidades e objectivos de intervenções, hierarquização de prioridades;

- *identificação das soluções possíveis* – origens de água alternativas, meios receptores de águas residuais, tipologias e dimensionamento geral das intervenções necessárias, análise comparativa de robustez, qualidade, custos de investimento e de exploração;

- *selecção entre as soluções alternativas*, fundamentação, análise de viabilidade, orçamentação, hierarquização de acordo com as prioridades definidas;

- *programação* de alcance de metas e objectivos, programação física e programação financeira.

De alguma forma, há uma aproximação desta abordagem em vários instrumentos de planeamento, como os planos de bacia hidrográfica, o plano nacional de água e a maioria dos PDM. Péssimas provas dá a AdP de competência técnica produzindo uma peça de planeamento que, incidindo sobre a uma área específica, é incomparavelmente mais incipiente que o tratamento do mesmo tema em instrumentos de âmbito muito mais genérico e que aparentemente nem se deu ao trabalho de consultar.

Os *níveis de atendimento* da população residente são a bandeira “social” e o exclusivo parâmetro de “serviço”, “meta” e “justificativo de interesse público” utilizado no PEAASAR II. É um indicador relevante, mas dificilmente verificável e passível de ser utilizado de forma distorcida ou falseada.

Os “níveis de atendimento” reais, ou seja, qual a percentagem da população que usufrui do serviço, só podem ser obtidos no censos, visto que é o único inquérito directo e exaustivo à população. Os censos são a melhor fonte para os “níveis de atendimento em abastecimento de água” seja por sistema público ou particular, e dão alguma indicação, vaga e menos fiável, sobre “colecta” de águas residuais. Para além dos censos, os únicos dados oficiais a nível nacional resultam dos “inventários” promovidos periodicamente pelo INAG, que não são baseados em inquérito porta a porta mas nas características gerais dos sistemas, calculando-se os “níveis de atendimento” pela estimativa da população residente nas zonas em que há redes; foram feitos inventários em 1991, 1994, 1998/99 e 2002 (este último ainda em processamento) e, sendo sem dúvida “o melhor que há” a nível nacional, o cálculo dos níveis de atendimento tem margens de erro significativas, e o indicador não é “percentagem de população servida”, mas “percentagem de população residente em zona infraestruturada por sistema público”.

Verifica-se pelo cruzamento dos dados do INAG com os do censo, existem muitas pessoas em zonas infraestruturadas que não usufruem dos serviços, em geral por impossibilidade de pagamento, ou seja, a exclusão económica dos serviços de água não é medida pelos indicadores clássicos de “nível de atendimento”;

Por outro lado, a percentagem nacional de soluções particulares é significativa, principalmente no Norte, e devem ter abordagem específica no planeamento de soluções.

O “nível de atendimento” real difere pois da “percentagem de população residente em zona infraestruturada por sistema público”, ou seja, zona com rede.

Mas os abusos em “publicação de dados de conveniência” ultrapassam muito os erros inerentes à dificuldade de cálculo destes indicadores.

Comparem-se os valores apresentados no quadros da página 13 do PEAASAR II com os dados dos únicos inquéritos oficiais exaustivos em Portugal, e fica demonstrado como é fácil de apresentar “cumprimento de objectivos” em níveis de atendimento.

<p align="center"><b>PEAASAR II</b></p> <p><i>Quadro da pag 13, intitulado “VERTENTE EM BAIXA”</i></p> <p><b>Notas:</b></p> <p>(a) não indica a fonte dos dados</p> <p>(b) cada pessoa ou está, ou não está, servida na ligação completa ao meio. “Vertente em baixa” é um absurdo, assim como o quadro da mesma página intitulado “vertente em alta”.</p>	<p><b>INAG, com base nos inventários nacionais, “população residente em zona infraestruturada”; INSB94; PNA (versão para consulta pública)</b></p> <p><b>INE, censo 2001, inquérito domiciliário, condições de alojamento, “contagem da população residente”</b></p>
<p><b>1994</b></p> <p>ABASTECIMENTO DE ÁGUA : 84%</p> <p>RECOLHA DE ÁGUAS RESIDUAIS 63%</p> <p>TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS 32%</p>	<p><b>INAG 1994</b> (Inquérito Nacional de Saneamento Básico 1994)</p> <p>ABASTECIMENTO DE ÁGUA : 81,5%</p> <p>RECOLHA DE ÁGUAS RESIDUAIS 60,3%</p> <p>TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS 21%</p>
<p><b>1998</b></p> <p>ABASTECIMENTO DE ÁGUA : 88%</p> <p>RECOLHA DE ÁGUAS RESIDUAIS 72%</p> <p>TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS 55%</p>	<p><b>INAG 1998</b> (Plano Nacional de Água, com base nos levantamentos dos Planos de Bacia Hidrográfica 1998/99, actualizados e revistos os cálculos para as águas residuais)</p> <p>ABASTECIMENTO DE ÁGUA : 85%</p> <p>RECOLHA DE ÁGUAS RESIDUAIS 64%</p> <p>TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS 42%</p>
<p><b>2006 (Realmente, expectativa para 2009!</b></p> <p>Resultado das obras apoiadas no presente período de programação, cuja conclusão se projecta até final de 2008)</p> <p>ABASTECIMENTO DE ÁGUA : 93%</p> <p>RECOLHA DE ÁGUAS RESIDUAIS 76%</p> <p>TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS 80%</p>	<p><b>INE, Censo de 2001:</b></p> <p>Abastecimento domiciliário por sistema público – 81,1%</p> <p>Abastecimento por poços e fontanários públicos: 0.7%</p> <p>Abastecimento domiciliário por sistema particular – 17,7%</p> <p><i>(comparar com INAG 1998 e PEAASAR 1998)</i></p>

Digno de nota é também a referência a 2006, que em minúsculo pé de página esclarece que afinal são expectativas para fim de 2008 ... ano em que (maravilha!) haverá 4% da população cujas águas residuais são tratadas sem ser recolhidas.

É uma aberração falar de níveis de atendimento “em baixa” e “em alta”, como são intitulados os quadros do PEAASAR II. Cada pessoa só “está atendida” se o circuito estiver completo e em funcionamento, da origem ao domicílio, no caso do abastecimento, do domicílio ao meio receptor, no caso das águas residuais. Os serviços de água exigem “sistemas de abastecimento de água” e “sistemas de águas residuais”, entidades físicas, com funcionamento contínuo entre cada pessoa e o meio. As designações administrativas abusivas “em alta” e “em baixa”<sup>2</sup> referem-se a “partes” de um mesmo sistema, interligadas e interdependentes cuja concepção, planeamento, projecto e exploração exigem completa integração. Qualquer que seja o “arranjo” administrativo de entidades e funções na construção e/ou exploração, não são concebíveis as partes isoladas. Uma captação ou uma ETAR sem rede, ou uma rede de distribuição sem captação não serve ninguém, é uma monstruosidade inútil de planeamento e de utilização dos fundos públicos.

<sup>2</sup> São designações erradas, importadas despropositadamente da rede eléctrica onde realmente há partes da rede em “alta tensão” outras em “baixa tensão” de características bem distintas, o que não acontece nas redes de água.

Se, como parecem querer indicar os quadros do PEAASAR II houvesse de facto um excesso de pedaços de sistema “em alta” construídos sem assegurar a ligação aos utilizadores, seria razão para averiguação de responsabilidades e nunca de regozijo.

Por muito importante que seja, o “nível de atendimento à população residente”, ou antes, o número de residentes que serve, não é objectivo único dos serviços de água. Além da população “residente” é servida também população não residente, designada por “população flutuante”, nalguns casos mais de quádrupla da população residente – diariamente, na cidade de Lisboa, por exemplo, para onde se desloca todos os dias uma enorme massa de residentes noutros concelhos, ou sazonalmente noutras zonas, como as praias. O sistema físico (origem, ligações, equipamentos, tratamentos, meio receptor) tem de ser dimensionado para responder aos máximos, sob pena de rotura do serviço. Assim, os sistemas de Lisboa, por exemplo, têm de ter capacidade para aguentar uma população mais de quádrupla da residente, e nalgumas zonas litorais essa proporção chega a ser de sete vezes; na maior parte do país as variações são menores, mas em caso algum a “população de dimensionamento” é igual à “população residente”. Além da população residente e “flutuante”, há toda uma série de actividades no tecido urbano que utilizam os serviços de água, nem sempre de forma constante: indústrias, restaurantes e muitas outras. E, particularmente relevante porque hoje nos pretendem sistematicamente fazer esquecer, os serviços públicos gratuitos: bombeiros, que exigem “disponibilidade” de caudais que podem nunca ser utilizados, fontes públicas, jardins públicos, limpezas municipais e muitas outras funções essenciais ao bem-estar comum e à saúde pública, muito raramente contabilizadas. Finalmente, toda a água que “chega” volta à natureza; uma pequena parte evapora-se, alguma infiltra-se e continua o seu percurso no subsolo e a restante, arrastando diferentes substâncias, tem de ser drenada e encaminhada a um meio receptor adequado, podendo, ou não, necessitar de tratamento. Inclui-se aqui a chuva, que, em qualquer urbe, tem de ser drenada. A drenagem das águas pluviais faz parte dos serviços públicos de água e saneamento, qualquer que seja o tipo de colecta instalada (rede separativa, unitária, mista ou pseudo-separativa) e não é de solução fácil, porque representa caudais muito importantes e irregulares, que obrigam a altas capacidades de transporte com uso esporádico e manutenção regular.

De facto, numa cidade ou vila, os serviços de água têm de ser dimensionados para caudais muitas vezes superiores à utilização doméstica média da população residente. Têm de estar preparados para caudais de ponta (no abastecimento e no saneamento) muito mais altos que os caudais médios de funcionamento, e isso representa custos de investimento, conservação e manutenção dificilmente relacionáveis com os volumes efectivamente utilizados. Cumulativamente, a falta de planeamento e de projecto integrado e adequado, conduz a tipos de solução sem flexibilidade de diferente funcionamento ajustado à solicitação em cada momento.

Todos estes factores têm influência nos custos dos serviços de água, e não parece lícito fazê-los recair na facturação da água e indexados à quantidade utilizada; o preço de obtenção do serviço é um parâmetro muito relevante de avaliação da “qualidade dos serviços de água”, que, como a maioria das questões importantes nesta área, não tem sido debatida com a profundidade necessária. É aparente que o PEAASAR II pretende imputar à “população residente” através do tarifário de água e indexado à medição dos consumos, todos os encargos dos “serviços de água” calculados pelos máximos das pontas de caudal. Ou seja, parece querer cobrar diariamente e durante todo o ano o caudal calculado para a ponta máxima de consumos e águas residuais calculado para a época alta de população flutuante somados ainda às pontas de drenagem de águas pluviais, que só ocorrem esporadicamente em cada ano. Estes cálculos, sincronizados com a intenção de eliminar a taxa de “disponibilidade”, ou de ligação, que serve a função de imputar às residências temporárias os custos fixos de

infraestruturação pública, é apenas um dos múltiplos aspectos que exigiriam mais esclarecimento e debate.

As origens de água são a essência primeira de todo o abastecimento, e muito em particular do abastecimento público. A preservação e controlo (em quantidade e qualidade) de origens para abastecimento público, em uso ou que poderão constituir reservas para o futuro, é não só a peça mais essencial de um plano ou estratégia de abastecimento de água, como uma questão prioritária de política nacional. Em Portugal essa função é competência e atribuição do Governo e não só tem vindo a ser sistematicamente descuidada, como é violada sistematicamente a legislação que transpõe uma directiva comunitária obrigando a rotinas de análises e gamas de valores de resultados, num regime semelhante ao que é estipulado para a água distribuída na rede. A qualidade da origem de água é determinante da segurança da população abastecida, muito mais que todas as estações de tratamento que possam instalar, porque os tratamentos apenas removem “algumas” substâncias nocivas para as quais foram projectados e não eventuais contaminações imprevistas das origens e além disso os produtos químicos sintéticos que frequentemente é necessário usar nos tratamentos não constituem propriamente um benefício ambiental e de saúde pública. Por outro lado, se uma origem ficar inviabilizada, obrigando a ir buscar água mais longe para as populações, aumentam os custos de infraestruturas e manutenção, assim como os equipamentos e energia para transporte da água. Tratamentos e transporte são muito consumptivos de energia, representando por isso sobre custos económicos e ambientais que podem ser muito significativos. Esses sobre custos são geralmente imputados ao “abastecimento de água”, quando, em boa justiça, deviam ser claramente apregoados e imputados como custos do desleixo de administração da água.

Pois destas questões de competência do Governo, que incluíam um tal Plano de protecção de origens de cujo cumprimento e sequência nada sabemos, não nos dá conta o PEAASAR II, assim como se abstém de referir as violações de frequência e de valores admissíveis no controlo das origens, anunciando apenas as (muito mais raras) falhas semelhantes nas redes de distribuição.

Mas toda a teoria do PEAASAR II se inicia e acaba no enunciado do “dogma da escala” que em oposição ao *“small is beautiful”* (pequeno é lindo) muito em voga nos movimentos ambientalistas alguns anos atrás, se enuncia *“grande é bom”*. Mas quando se usa uma afirmação estúpida e sem fundamento como solução universal de engenharia, *“grande é bom”* é bastante mais perigosa ...

Pelo dogma da escala a qualidade de uma solução de abastecimento de água é “boa” se uma grande origem, com uma grande ETA e quilómetros de tubagem abastece vários milhares de “pessoas residentes”, e é “má” se o abastecimento for feito por vários sistemas independentes, cada com uma ou várias origens. Também é “má” uma solução de rede relativamente extensa com múltiplas captações “pequenas”. O mesmo critério é utilizado para classificar como “maus” ou “bons” sistemas de águas residuais. Sem especificar na prática quais origens, o que liga a quê, nem quais os meios receptores de “quais” águas residuais, o princípio de base é abandonar captações e rejeições dispersas para ligar toda a população a poucas origens “grandes” e juntar as águas residuais em “grandes” ETAR, das quais resultarão naturalmente “grandes” rejeições. Tudo isto, naturalmente, ligado por milhares de quilómetros de “grandes” condutas, “grandes” centrais de bombagem, naturalmente “grandes” frotas de camiões tanque de combustível, porque tudo isto não funciona por gravidade, e ainda “grandes” sacos de químicos para os tratamentos ... e quando alguma coisa falha, um “grande” desastre. É um cenário de terror.

O dogma da escala tem uma razão, bem concreta. A espoliação das competências autárquicas nos serviços de água só tem suporte legal na figura de sistemas

multimunicipais, que exige a abrangência de mais de um concelho. E se forem só dois concelhos vizinhos, podem tender mais a associar-se que a entregar as competências. Só um sistema “grande” pode ser multimunicipal. É só por isso que aparece o dogma da escala. Não por estupidez ou ignorância dos seus pregadores. Mas o que está em causa são as competências, e outra coisa, a concessão das captações de água para abastecimento público, já no novo regime da Lei Quadro da Água. As concessões poderão ser feitas logo que sejam publicados os dois decretos-lei de regulamentação já prontos, “da utilização do domínio hídrico” e do “regime económico-financeiro”. A AdP pode obter o monopólio das captações para abastecimento público, e o monopólio da venda de água potável. Tudo isso graças ao dogma da escala, e algum “bluff”.

Outra faceta é a “difamação” da água subterrânea em relação à superficial como origem para abastecimento público. Em muitíssimos casos a água subterrânea não só tem melhor qualidade como é menos sujeita a variações bruscas de qualidade que a água superficial, porque a contaminação química é mais lenta, as temperaturas mais baixas no verão e é um meio menos propício à vida que as águas superficiais, sobretudo a das albufeiras onde se capta geralmente a água. Também as variações sazonais de disponibilidade são menores nas águas subterrâneas. Havendo bons aquíferos, serão muito provavelmente a melhor origem para abastecimento. A “difamação” da água subterrânea, primeiro por ignorância e mais recentemente porque anula a hipótese de sistema multimunicipal, tem vindo a incentivar o seu abandono como origem para abastecimento humano, a descurar a sua protecção e a incentivar directa ou indirectamente a sobreutilização para outros fins menos exigentes em qualidade. Há águas subterrâneas poluídas e cada caso precisa de ser analisado, mas sem estigmas nem preconceitos.

Quanto aos “grandes sistemas”, nalguns casos serão a única hipótese possível, e noutros a solução mais adequada. Mas são muitíssimo menos frequentes que a opção errada por mega soluções.

O transporte da água e as estações de tratamento complexas são, sempre, factores de agravamento significativo de custos de investimento, manutenção e exploração, muito consumptivos de energia e a dimensão induz riscos de acidentes mais graves de saúde pública e ambientais. No caso das águas residuais, a dispersão das rejeições, mesmo com grau inferior de tratamento é mais facilmente integrável na capacidade do meio que uma rejeição muito maior concentrada, e mau funcionamento ou avaria de uma ETAR provoca acidentes proporcionais à sua dimensão. Não é despiciente também o tempo de permanência das águas residuais nas condutas, e a emissão de gases tóxicos nesse percurso, com a perigosidade para os trabalhadores que representam. Por outro lado, quanto mais curto for o circuito entre a captação e a rejeição, mais depressa e mais a montante é disponibilizada a água para reutilização.

E, factos são factos, nos anos sucessivos de que têm sido disponibilizadas as bases de dados de controlo de qualidade de água distribuída<sup>3</sup> por sistema, se ordenarmos a base do melhor para o pior, ou seja, com todas as análises feitas e todos os parâmetros dentro dos limites legais, o primeiro, o melhor, por vezes com alguns ex-quo, mas sem uma falha, é sistematicamente ... Barrancos!

## **5 Resistência e luta**

Apresenta-se em anexo a este artigo uma pequena cronologia que pretende ajudar a recordar na história recente a presença constante dos mesmos interesses activos que motivam o PEASAR II, lembrar que cada momento não foi de hegemonia mas de

---

<sup>3</sup> disponíveis no site da internet do Instituto do Ambiente, até 2002 e no site do IRAR 2003 e 2004

confronto de forças, que as perdas e ganhos de cada lado não resultam da razão teórica de argumentação mas do poder real de cada força em confronto.

Pretende chamar-se a atenção para a persistência e dimensão do processo de preparação das privatizações no concreto, assim como de outras formas de espoliação de direitos. Essa parte do processo, a mais decisiva, passa quase sempre à margem da grande maioria da população, coarctando-lhe a possibilidade de intervenção pró-activa na defesa dos seus interesses.

A Lei-quadro da Água e a Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, recentemente publicadas, tem um alcance muito mais amplo e um potencial de inequidade maior que o PEAASAR II e estão actualmente em fase de regulamentação, através de vários Decretos-Lei. O seguimento atento e alerta sobre esse processo são medidas essenciais de autodefesa.

A água, e especialmente os serviços de água, foram, e são cada vez mais, objecto de cobiça. São, em simultâneo e cada vez mais conscientemente, mobilizadores das populações na sua defesa.

A luta pela água tem vindo a ganhar crescente importância política e um potencial cada vez maior de união, resistência e combate ao neoliberalismo. Tem-se demonstrado que pode desempenhar um papel relevante na alteração das forças em confronto, na motivação e união dos cidadãos em defesa dos seus direitos e interesse comum.

São múltiplos os exemplos, em todos os continentes, de mobilizações massivas das populações que rechaçaram a privatização, forçando em vários casos também outras alterações políticas de maior amplitude.

Em Portugal o processo de privatização da água que há anos vem a decorrer na Assembleia da República e nas sucessivas metamorfoses das entidades gestoras da água tem vindo a ser ocultado da população. O tema tem sido contornado, forçadamente silenciado, ou, quando se torna inevitável a abordagem, surgem declarações genéricas e de contradição com posições concretas, como tivemos exemplos nas últimas eleições presidenciais.

Não obstante, a sensibilidade e mobilização da População para estas questões tem vindo a crescer rapidamente nos últimos anos, não só em resultado das experiências já existentes em Portugal, como da informação, pouco divulgada mas que vai sendo cada vez mais conhecida, das experiências de outros países.

O PEAASAR II descerra uma cortina de ambiguidade de discurso que vem tentando camuflar todo um percurso de actuação e mostra a sequência desse percurso na sua crieza, numa área particularmente actual e politicamente muito sensível.

Abre dessa forma um potencial enorme de desmontagem, esclarecimento e mobilização da população.

É preciso contrapor e debater com a população verdadeiros planos, apresentar projectos concretos, mostrar alternativas credíveis e viáveis.

Está em causa o acesso de todas as pessoas à água à saúde e ao ambiente, e está também perigosamente em causa o Poder Local democrático, a representação política mais próxima dos cidadãos, uma conquista de Abril que é alvo de violento ataque exactamente porque, na defesa dos interesse das populações, constitui o maior obstáculo à cobiça e à espoliação.

Há condições propícias à transformação da ameaça do PEAASAR II numa oportunidade de inversão da relação de forças.

A resistência é indispensável e essa inversão é possível.

Mas só a vontade das pessoas, numa acção coesa e determinada, pode consegui-la.

É pela mobilização dessa vontade que conseguiremos a vitória.

## ANEXO I - ENQUADRAMENTO E ANTECEDENTES DA PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA EM PORTUGAL

\*

# ENQUADRAMENTO E ANTECEDENTES DA PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA EM PORTUGAL

### CRONOLOGIA INCOMPLETA DE ALGUMA LEGISLAÇÃO RELEVANTE

#### 1974

(25 de Abril )

**Nacionalizações dos Bancos emissores:** Banco de Portugal, Banco Nacional Ultramarino e Banco de Angola.

lei do arrendamento rural e diploma sobre o arrendamento compulsivo de terras subaproveitadas.

#### 1975

(11 de Março) (25 de Novembro)

- nacionalização da banca e das companhias de seguros;

- **Nacionalizações de:** SACOR, Petrosul, SONAP, CIDLA, CP, CNN, CPTM, TAP. Siderurgia Nacional; cimenteiras; celulose; empresas de transportes públicos (camionagem, Metropolitano de Lisboa, Carris); CUF, SOGEFI, SETENAVE, Sociedades de Transportes; cervejeiras; Companhia Nacional Petroquímica; Amoníaco Português; Nitratos de Portugal; SETENAVE; Estaleiros Navais de Viana do Castelo; SOGEPI; Sociedade Geral, do grupo CUF; Companhia das Lezírias; rádio (excepto RR); RTP passa a empresa pública;

- decreto n.º 205-G/75 nacionaliza as sociedades exploradoras do serviço público de produção distribuição e transporte de **electricidade**; criação da EDP -Electricidade de Portugal. (inclui barragens e sistemas de produção hidroeléctrica)

- diplomas sobre o **arrendamento rural** e medidas económicas de emergência

- Publicada a **lei da Reforma Agrária** (*Oliveira Baptista*)

- O decreto n.º 553-A/74 cria a **Empresa Pública das Águas de Lisboa, EPAL**

- Criada a **Rodoviária Nacional**, concentrando todas as empresas de camionagem nacionalizadas

#### 1976

- Promulgada a **Constituição**

- Poder Local Democrático

Portugal pede ingresso no Conselho da Europa;

Restrição da reforma agrária à chamada zona de intervenção. Alterações à lei da reforma agrária; Criada a Zona de Intervenção da Reforma Agrária (ZIRA);

“despacho Arnault” - abriu acesso aos postos de Previdência Social (mais tarde Segurança social) a todos os cidadãos independentemente da sua capacidade contributiva

## 1977

- Formalizado pedido de adesão à CEE ;
- Começam as negociações com o FMI
- **Lei de Delimitação dos Sectores** (Lei nº 46/77, de 8 de Julho; **Veda a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores**);
- Lei de Bases Gerais da Reforma Agrária (*de António Barreto*);

**1979** - Criação do **Serviço Nacional de Saúde** (Lei n.º 56/79 – Lei de Bases do Serviço Nacional de Saúde - SNS).

**1981** – DL 190/81 – Estatuto da EPAL; (alarga o âmbito a outros concelhos, além de Lisboa; a designação de “Empresa Pública de Águas de Lisboa” passa a “Empresa Pública de Águas Livres”)

## 1982

**1ª Revisão Constitucional** (*introduziu alterações à organização do poder político e à Constituição económica e social, sobretudo a nível dos princípios e da formulação*)

## 1983

Decreto-Lei nº 406/83, de 19 de Novembro Altera a Lei nº 46/77, de 8 de Julho (Lei de Delimitação dos Sectores)

## 1988

- Lei nº 71/88, de 24 de Maio - **Regime de alienação das participações do sector público**;
- DL 449/88 **Altera a Lei nº 46/77**, de 8 de Julho (Lei de Delimitação dos Sectores);
- Lei nº 84/88, de 20 de Julho — (*prévia à Lei Quadro das Privatizações, que a substitui e revoga*) permite a **transformação das empresas públicas em sociedades anónimas** de capitais públicos

## 1989

**2ª Revisão Constitucional** (*a Constituição económica e social sofreu um gravíssimo retrocesso: foi eliminado o objectivo de assegurar a transição para o socialismo, os princípios da socialização dos meios de produção, da irreversibilidade das nacionalizações e da gratuidade do SNS, assim como referência à reforma agrária; foram removidos os obstáculos formais às privatizações, incluindo à privatização dos serviços públicos essenciais e dos sectores estratégicos; poder político: reduziu o número de deputados à Assembleia da República de 250 para entre 230 e 235 - fixado na lei em 230 - dando um golpe profundo na proporcionalidade do sistema eleitoral; democracia participativa, alterou a referência às organizações populares de base territorial para comissões de moradores, ao mesmo tempo que retirava o conselho municipal do elenco dos órgãos do município*)

iniciam-se os processos de privatização da Unicer, do Banco Totta & Açores, da Aliança Seguradora e da Tranquilidade;

## 1990

Lei 11/90 **Lei Quadro das Privatizações**

## 1991

- **DL 339/91** Altera a Lei nº 46/77, de 8 de Julho (Lei de Delimitação dos Sectores) ;

- **Privatização formal da EPAL** (DL 230/91 de 21/4/91 - EPAL, Empresa Pública de Águas Livres passa a EPAL - Empresa Portuguesa de Águas Livres, Sociedade Anónima)

## 1992

**3ª Revisão Constitucional** (*eliminou o exclusivo de emissão de moeda pelo Banco de Portugal*)

## 1993

DL 372/93, de 29 de Outubro - Altera a Lei nº 46/77 (**Lei de Delimitação dos Sectores**, e vem permitir a participação de capitais privados nos sistemas de abastecimento de água, saneamento e resíduos municipais.

- DL 379/93, regime legal da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais (*Permite o acesso de capitais privados às actividades económicas de captação, tratamento e rejeição de efluentes e recolha e tratamento de resíduos sólidos. Criação, em abstracto, de Sistemas multimunicipais e Municipais, que retiram as competências autárquicas nesse campo; Teve sucessivas alterações: Declaração de rectificação nº 232/93, de 30 de Novembro; Alterado pelo Decreto-Lei nº 439-A/99; pelo Decreto-Lei nº 264/2001; pelo Decreto-Lei nº 14/2002*)

- Criação das Águas de Portugal, SGPS, SA ; EPAL integrada nas Águas de Portugal, SGPS, SA;

- Criação de 5 Sistemas multimunicipais: Sotavento Algarvio, Barlavento Algarvio, Área da Grande Lisboa, Área Norte do Grande Porto e Área Sul do Grande Porto

## 1994

- Regime jurídico dos bens do domínio hídrico (DL 45/94, DL 46/94 e DL 47/94 de 22 de Fevereiro – Autorização legislativa de 3/7/1993

- Concessão de Sistemas Multimunicipais (DL 319/94 de 24/12) (Criação das bases gerais das Concessões)

1ª fase da privatização da CIMPOR:

**1995** - 1ª fase da privatização da TELECOM:

**1996** - concluída a privatização da Companhia Nacional de Petroquímica, do Banco Totta & Açores, da Agroquisa e do Banco Comercial dos Açores; segunda fase de privatização da Portugal Telecom, do Banco de Fomento e Exterior, da Cimpor

## 1997

**4ª Revisão Constitucional** (*direito económico; aboliu obrigatoriedade de sectores vedados à esfera privada;*; Poder Político: a par da admissão de círculos uninominais, admitiu reduzir o número de deputados à AR até um mínimo de 180; inviabilizou na prática a criação de regiões administrativas, passando a impor a aprovação da sua concretização em referendo; eliminou a obrigatoriedade da eleição directa das câmaras municipais; vedou o referendo da vinculação do país a futuros tratados europeus, o que foi alterado na revisão de 2005; defesa nacional, foi retirada a obrigatoriedade da existência de um regime de Serviço Militar Obrigatório; )

**Lei 88A /97, de 25 de Julho - Revoga a Lei de Delimitação dos Sectores**, e explicita a concessão de serviços de abastecimento de água e águas residuais, captação de água, e portos. Menciona explicitamente os “sistemas multimunicipais”.

**1997** - 1ª fases das privatizações da EDP e da Brisa; 3ª fase de privatização da TELECOM; **1998** - 2ª fase das privatizações da EDP e da Brisa; 3ª fase de privatização da CIMPOR;

1999 - 3ª fase de privatização da Brisa; 4ª fase de privatização da TELECOM;

## 1999 – Estado das privatizações

**ESTUDO DA OCDE 1997-1998 PORTUGAL - Apreciação Geral e Recomendações**

(Tradução não oficial) - MINISTÉRIO DAS FINANÇAS - Gabinete do Ministro - Lisboa, 6 de Fevereiro de 1998 - <http://www.dgep.pt/div/ocdept978.pdf>

Em termos globais, cerca de 40 empresas do sector público foram privatizadas nos sete anos até 1996 com receitas que se situaram em aproximadamente 14 por cento do PIB; em 1997, esse programa continuou através da venda de participações em grandes empresas públicas do sector da energia. **Portugal tem sido um dos países da OCDE mais activo em matéria de privatizações.** (pag 7)

(...) O programa para 1998 e 1999 confirma os quatro objectivos principais da política de privatizações de Portugal: reforço da competitividade, alargamento e aprofundamento dos mercados de capitais; redução da dívida pública; e máxima rentabilização das receitas das privatizações. As empresas cuja privatização se encontra prevista para os próximos dois anos reduzirão o peso no PIB das empresas em que o Estado detém uma participação maioritária para cerca de 5 por cento em 1999, o que compara com quase 20 por cento em 1988. (pag 8)

2000 - 3ª fase de privatização da EDP; 5ª fase (conclusão) de privatização da TELECOM

## 2001

**5ª Revisão Constitucional** (*direitos, liberdades e garantias*: As garantias constitucionais dos cidadãos portugueses no que diz respeito ao processo criminal foram preteridas a favor da jurisdição do Tribunal Penal Internacional e da cooperação judiciária estabelecida no âmbito da União Europeia. Foi abandonado o princípio de que em caso algum um cidadão português seria extraditado para outro país. Foi também eliminado o carácter absoluto da inviolabilidade do domicílio à noite.)

4ª fase das privatizações da Cimpor e da Brisa

## 2002

Decreto-Lei nº 185/2002 de 20 de Agosto (**privatização da gestão de estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde SNS**)

## 2004

**6ª Revisão Constitucional** (*abdica do primado da Constituição da República Portuguesa sobre o Direito Comunitário*)

- Código do trabalho (“*Bagão Félix*”)
- alteração ao regime da função pública, aposentação

Decreto-Lei 99/2004 – Permite a venda a entidades privadas de acções representativas do capital OGMA (Oficinas Gerais de Material Aeronáutico).

## 2005

**7ª Revisão Constitucional** (*A REVISÃO DE 2005 é, de certo modo, uma correcção à revisão de 1995, passando a permitir a possibilidade de ser realizado um referendo sobre “a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia.”, o que tinha sido vedado pela revisão de 1995*)

**Lei Quadro da Água** - Lei nº 58/2005 de 29 de Dezembro; e **Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos** - Lei nº 54/2005 de 15 de Novembro (*aprovadas na AR em 29/09; introduzem alterações profundas ao regime do domínio público hídrico e de utilização da água, no sentido de mercantilização total da “água da natureza”, leitos, margens, praias e portos; instalam, entre outras*

*medidas, a concessão a privados da administração do domínio público hídrico e o mercado de cotas de utilização e de poluição; ver <http://aguapublica.no.sapo.pt/lqa/arquivo/p050810.htm> )*

## **2006**

### **Em curso, para “aprovação”**

- **Alteração à Lei da Finanças Locais**
- **PRACE (trabalhadores da função pública)**
- **PEAASAR II**
- **Decretos – lei de regulamentação da Lei da Água: Regime económico-financeiro e Utilização dos Recursos Hídricos**

## ANEXO II - PLANEAMENTO E PLANOS – SISTEMATIZAÇÃO

\*

# PLANEAMENTO E PLANOS – SISTEMATIZAÇÃO

O planeamento é um processo contínuo de decisão antecipada. Em determinados momentos do processo são emitidos documentos que representam um compromisso sobre as decisões tomadas. Esses documentos, que incluem os planos, mas não só, são instrumentos de planeamento.

A lista A, abaixo, apresenta diversos tipos de instrumentos formais de planeamento consentâneos com a actual figura do Estado Português. Todos eles são aplicáveis à gestão dos recursos hídricos, embora não específicos. A lista B apresenta classificações de tipologia de planeamento aplicáveis aos recursos hídricos, mas não só.

A Lista C apresenta os instrumentos de gestão territorial segundo o Decreto-Lei n.º 310/2003; os planos de recursos hídricos e o plano nacional da água são planos sectoriais com incidência territorial e a Lista D os instrumentos de planeamento da água segundo a Lei Quadro da Água.

### A - Instrumentos formais de planeamento quanto à jurisdição, vínculo e precisão<sup>4</sup>

**Política** - É uma definição de objectivos gerais e princípios (de direito e macroeconomia) a instituir em determinado sector, associada a uma demonstração da consistência e coerência. Abrange, na generalidade, todo o sector, incluindo as componentes de intervenção directa do Estado e aquelas sobre as quais apenas intervém como regulador. Assume a forma de “*um compromisso*” e vincula apenas os órgãos que o assumiram. Não está associada a prazos, ou estes são vagos e apenas associados aos objectivos. Não tem prazo de vigência.

**Lei de bases** - É um documento legislativo que institui o direito fundamental inerente ao estabelecimento da política sectorial. Insere-se na função reguladora do Estado, abrangendo por isso o sector em toda a amplitude, mas não incorpora (directamente) compromissos executivos ou administrativos. É vinculativa para o Estado, para os cidadãos e agentes económicos. Vincula e é condicionante da jurisprudência e legislação de detalhe aplicável ao sector. Não está associada a prazos. Não tem prazo de vigência.

**Programa** - É uma demonstração da forma de actuação que um órgão executivo de soberania se propõe seguir, durante um período de tempo definido, para persecução de determinada política. Abrange apenas funções executivas e/ou administrativas. É vinculativo *apenas* para o órgão *executivo* que assume o programa. Está associado a prazos de execução, afectação de recursos e a determinada vigência. (Nota: o programa é complementar da lei de bases para persecução de uma política, durante determinado período de tempo)

**Plano operativo** - É a definição detalhada da forma como um órgão de soberania se propõe executar um conjunto de metas pré-definidas. Inclui a identificação, sequência e interdependência das acções necessárias, inequivocamente descritas associadas a prazos, identificação do programa de mobilização dos recursos, demonstração de viabilidade técnico-económica, justificação social, económica e (eventualmente) ambiental. Abrange apenas funções executivas e/ou administrativas - essencialmente a *intervenção directa do Estado na economia*. É (em princípio) o detalhamento parcial de um programa. É vinculativo *apenas* para o órgão *executivo* que assume o programa e administração sob a sua jurisdição. Incide sobre um período de tempo limitado e pré-definido (geralmente curto prazo, por vezes médio prazo, devido ao tempo necessário à conclusão das acções planeadas).

As principais funções do plano operativo são a organização de actuação sectorial da administração pública (articulação do funcionamento das entidades envolvidas, programação da afectação de recursos, coordenação do planeamento interno de cada uma) e a demonstração, perante os cidadãos, da transparência e qualidade de desempenho da administração.

**Plano indicativo** (ou “Plano estratégico”) - É uma apresentação da estratégia que o Estado se compromete a seguir para instituição de determinada política sectorial e a demonstração dos efeitos

---

<sup>4</sup> IN: Luisa Tovar, “o planeamento na gestão dos recursos hídricos”, dissertação de mestrado, Universidade do Porto, 1998

esperados, exequibilidade e robustez dessa estratégia. Incide sobre toda a actuação do Estado, como produtor de serviços, administrador e regulador. Contém o mesmo tipo de peças do plano operativo, mas com muito menor detalhe e precisão, apenas como suporte da demonstração de exequibilidade e dos custos, riscos e benefícios da sua aplicação. O ênfase é dado à análise de sistema e de robustez. Inclui “caminhos alternativos” de actuação face à evolução dos cenários. É vinculativo para o Estado, mas não para os cidadãos nem para os agentes económicos. Incide sobre um período de tempo limitado e pré-definido (geralmente médio e longo prazo). A principal função do plano indicativo é estabelecer um “esboço” da linha de actuação do Estado que “enquadre” o seu planeamento operativo e planos de ordenamento e que permita aos agentes económicos planear a sua actuação sem colisões com “acções imprevistas” por parte do Estado.

**Plano de ordenamento** - É um conjunto integrado de normas e regulamentos sectoriais, suportados na lei de bases, que instrumentam a função reguladora do Estado, impondo restrições à actividade pública e privada no sector, e orientam aspectos da função administradora do Estado. Vincula a Administração directamente e os agentes económicos e cidadãos indirectamente, por imposição da administração. Em geral está associado a um determinado período de vigência (curto a médio prazo). Insere-se na função Administradora do Estado.

**Plano técnico** - É um conjunto organizado de informação e estudos técnicos necessários à fundamentação da viabilidade técnico-económica, robustez e justificação de custos, riscos e benefícios de um plano operativo, de ordenamento ou indicativo e o projecto do sistema de indicadores associados ao plano. Inclui ainda a especificação dos requisitos técnicos de normas, regulamentos, programas de investigação, sistemas de controlo, etc. necessários à implementação do plano. Suporta a instrução de todo o processo de consulta e decisão, incorporando as modificações necessárias até ao término do processo de aprovação.

O plano técnico, ou o seu resumo, é incorporado no “plano” respectivo, passando a fazer dele parte integrante.

**Plano prospectivo** - É o caso particular de um plano técnico associado a um plano indicativo, no qual tem papel preponderante a análise de incerteza e contingências. Visa essencialmente o tratamento do “futuro” e a preservação da coerência, consistência e robustez da estratégia, tanto de um ponto de vista sectorial, como na integração inter-sectorial.

**Contrato - programa** - É um acordo jurídico entre um órgão executivo e uma ou mais entidades da esfera privada, em que estas se comprometem ao cumprimento de determinadas acções, recebendo contrapartidas do Estado. Vincula ambas as partes representadas no acordo, funcionando, de certo modo, como um “plano de ordenamento restrito” externo à intervenção económica directa do Estado.

## B - Tipologia de Planeamento em recursos hídricos<sup>5</sup>

### 1 .Classificação quanto ao objecto:

a) segundo Goodman, 1984:

**planeamento mono-objectivo** - incide sobre um único fim: abastecimento de água, irrigação, controlo de cheias, ou outro.

**planeamento de fins múltiplos** - visa satisfazer em simultâneo diversos fins pré-estabelecidos (geralmente do âmbito da engenharia). Um plano de fins múltiplos engloba frequentemente diversos planos mono-objectivo.

**plano geral (“masterplan”)** - é a formulação de um programa de desenvolvimento faseado para exploração de oportunidades de projectos de recursos hídricos em determinada área num período de tempo específico.

**planeamento integrado** - abrange múltiplas funções, fins múltiplos e objectivos múltiplos - incluindo objectivos económicos, financeiros, políticos, sociais e ambientais - e considera conjuntamente medidas estruturais (construções e equipamentos) e não estruturais (institucionais).

b) segundo Grigg, 1985:

**planeamento de função** - (semelhante a mono-objectivo) foca uma única função: p.ex. saneamento, produção hidroeléctrica, irrigação

---

<sup>5</sup> ibden, idem

**planeamento sectorial** - abrange todas as funções de um sector (geralmente económico): p.ex. energético, agrícola, pesqueiro

**planeamento multi-sectorial** - planeamento coordenado de todos os sectores de responsabilidade pública, tais como ordenamento do território, habitação, transporte, recursos hídricos, saneamento, distribuição eléctrica, etc.

## **2. Classificação quanto à extensão geográfica:**

**planeamento nacional** - um plano nacional de recursos hídricos é feito para determinar as prioridades nacionais de afectação dos recursos hídricos com vista ao cumprimento dos objectivos e constrangimentos nacionais. Nesta perspectiva, um plano nacional da água é um plano integrado.

**planeamento regional** - é um exercício similar a nível regional.

**planeamento de bacia hidrográfica** - tem a particularidade de utilizar as fronteiras da bacia como limites espaciais do planeamento. Em princípio, deve ser um plano integrado.

## **3. Classificação quanto à abordagem e processo de desenvolvimento SAVENJE, 1996 (Traduzido e resumido):**

**planeamento linear** - as quatro principais componentes do "plano geral"- análise dos recursos hídricos, análise da procura, projecto do sistema, fundamentação sócio-económica e financeira - seguem-se e são completadas uma de cada vez, sequencialmente.

**planeamento cíclico** - Esta sequência de actividades é repetida várias vezes com crescente detalhe e precisão.

## **C - Instrumentos de gestão territorial** segundo o Decreto-Lei n.º 310/2003 de 10-12-2003, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial

Decreto-Lei n.º 310/2003 - Artigo 2.º - Sistema de gestão territorial

1 - A política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza, num quadro de interacção coordenada, em três âmbitos:

- a) O âmbito nacional;
- b) O âmbito regional;
- c) O âmbito municipal.

2 - O âmbito nacional é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- a) O programa **nacional da política de ordenamento do território**;
- b) Os **planos sectoriais com incidência territorial**;
- c) Os planos especiais de ordenamento do território, compreendendo os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas e os planos de ordenamento da orla costeira.

3 - O âmbito regional é concretizado através dos planos regionais de ordenamento do território.

4 - O âmbito municipal é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- a) Os planos intermunicipais de ordenamento do território;
- b) Os planos municipais de ordenamento do território, compreendendo os planos directores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor.

## **D – instrumentos de planeamento definidos na Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (Lei quadro da água)**

**Lei n.º 58/2005** - Artigo 24.º - Objectivos e instrumentos de planeamento

2— O planeamento das águas é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- a) O Plano Nacional da Água, de âmbito territorial, que abrange todo o território nacional;

b) Os planos de gestão de bacia hidrográfica, de âmbito territorial, que abrangem as bacias hidrográficas integradas numa região hidrográfica e incluem os respectivos programas de medidas;

c) Os planos específicos de gestão de águas, que são complementares dos planos de gestão de bacia hidrográfica e que podem ser de âmbito territorial, abrangendo uma sub-bacia ou uma área geográfica específica, ou de âmbito sectorial, abrangendo um problema, tipo de água, aspecto específico ou sector de actividade económica com interacção significativa com as águas.

## ANEXO III - LUTAS CONTRA A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA NO MUNDO

\*

# LUTAS CONTRA A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA NO MUNDO

Nos países onde houve privatizações da água as lutas multiplicam-se num crescendo, conseguindo travar e reverter processos de privatização um pouco por toda a parte.

Os casos mais referidos são de países em desenvolvimento, pelo dramatismo das consequências da espoliação que provocam a indignação e solidariedade de outros movimentos em todo o mundo. Mas não se exceptuam os países ricos, incluindo os que são sede das maiores transnacionais da água, França e Alemanha, onde houve recuperação pública de várias privatizações e continua a luta em várias cidades incluindo as capitais, Berlim e Paris.

No país de origem da Bechtel e de várias outras, os EUA, onde a privatização dos serviços de água passou a ser permitida na década de 90 com a presidência de Georges Bush pai, foram desde então privatizados cerca de 10% dos serviços, o que gerou uma extensíssima oposição, dispersa, mas que tem vindo a estruturar-se. Com o objectivo de facilitar a comunicação, inter-ajuda e coesão de esforços a nível nacional, o muito activo grupo “Public Citizen” editou recentemente uma brochura<sup>6</sup> com a identificação e endereços de mais de 700 movimentos e associações dos EUA que combatem a privatização da água. Nesse país já foram revertidas algumas privatizações e desenvolve-se actualmente uma intensa campanha, que obteve resultados significativos nalguns estados, para rechaçar completamente a RWE, multinacional com sede na Alemanha, que comprou a “American Water Works”, detendo agora uma parte significativa das privatizações nos EUA.<sup>7</sup>

Estas lutas em todo o mundo, de escala muito local até à nacional, originando grandes movimentos interligados internacionais, não são noticiadas, é impossível conhecê-las todas e inventariá-las. Serão muitos milhares. Listam-se abaixo apenas alguns exemplos, compilados pela unidade de investigação da Internacional de Serviços Públicos<sup>8</sup>, PSIRU, sediada em Greenwich (Reino Unido)

---

<sup>6</sup> PUBLIC CITIZEN, “U. S. Non-Profit Water Directory “  
<http://www.citizen.org/documents/WATERDIRECTORY.pdf>

<sup>7</sup> Laurel Prussing, Mayor da cidade norte americana de Urbana, declarou numa recente conferência de imprensa em Berlim: “A nossa experiência em Illinois ensinou-nos que necessitamos de controlo local dos nossos sistemas de água. A posse por um conglomerado gigante conduziu a ordens de cortes, bocas de incêndio que não funcionam quando os bombeiros acorrem a um fogo, e, talvez mais assustador, uma enorme interferência na nossa governação local pela RWE, que despende milhões de dólares para influenciar as nossas eleições” – in : “Citizens Groups Challenge RWE with Demand to Buy Local Water Utilities” <http://www.commondreams.org/news2006/0410-02.htm> e “RWE: The rise, fall of a water empire - GERMAN COMPANY FINDS NOT ALL UTILITIES SAME”, em <http://www.kentucky.com/mld/kentucky/news/local/14909848.htm>

<sup>8</sup> A Internacional de Serviços Públicos agrega sindicatos de todo o mundo e tem uma produção sem paralelo de estudos e relatórios em defesa dos serviços públicos que disponibiliza na Internet em - <http://www.psiru.org>

Alguns exemplos de oposição e rejeição da privatização da água 1994-2004<sup>9</sup>

PAÍS	LOCALIDADE	ANO	RESULTADO	MECANISMO DE DECISÃO	GRUPOS ACTIVOS							
					sindicatos	utentes	partidos políticos	municípios	ambientalistas	negociantes (locais)	outros (ONG, etc.)	
Argentina	Tucuman	1998	Término da privatização	Eleição (estadual)		X	X					
África do Sul	Nkonkobe	2002	Término da privatização	Acto legislativo	X							
África do Sul	Todas	-	Em curso (2004)	-	X	X			X		X	
Alemanha	Munique	1998	Rejeição das propostas	Decisão municipal	X	X						
Alemanha	Potsdam	2000	Término da privatização	Decisão municipal		X	X					
Argentina	Província BA	2002	Término da privatização	-	X	X						
Bolívia	Cochabamba	2000	Término da privatização	Decisão do governo	X	X				X	X	
Brasil	Rio de Janeiro	1999	Rejeição das propostas	Acto legislativo	X	X	X		X	X	X	
Brasil	Todas	2002	Política de privatização abandonada	Eleição (nacional)	X	X	X		X	X	X	
Canadá	Montreal	1999	Rejeição das propostas	Decisão municipal	X		X		X			
EUA	Atlanta	2003	Término da privatização	Decisão municipal	X	X						
EUA	Birmingham	2000	Término da privatização	Decisão municipal	X	X						
EUA	Washington, DC	1996	Rejeição das propostas	Decisão municipal								X
França	Grenoble	2001	Término da privatização	Decisão municipal e eleição		X	X		X			
Gana	Accra	-	Em curso (2004)	-	X	X			X		X	
Honduras	Honduras	1995	Rejeição das propostas	Decisão do governo	X				X			
Hungria	Debrecen	1995	Rejeição das propostas	Decisão municipal	X				X			
Índia	Deli	-	Em curso (2004)	-					X		X	
Indonésia	Jacarta	-	Em curso (2004)	-	X	X			X			
Maurícias	Todas	2000	Rejeição das propostas	Eleição (nacional)	X	X			X			
Panamá	Todas	1999	Rejeição das propostas	Eleição (nacional)	X	X						
Paraguai	Todas	2002	Rejeição das propostas	Decisão do Parlamento	X							
Polónia	Łódź	1994	Rejeição das propostas	Eleição (local)	X							
Polónia	Poznan	2002	Rejeição das propostas	Decisão municipal			X					
Reino Unido (excepto Irlanda <sup>10</sup> )	Todas	-	Em curso (2004)	-	X	X	X					X
Sri Lanka	Todas	-	Em curso (2004)	-	X	X						
Suécia	Malmo	1995	Rejeição das propostas	Decisão municipal	X	X						
Tailândia	Todas	2002	Término da privatização	Decisão do governo	X							
Trinidade	Todas	1999	Término da privatização	Decisão do governo	X							

Dos muitíssimos casos omissos nesta listagem, refere-se apenas o Uruguai. Nesse país, pela primeira vez no mundo, foi proposta por iniciativa popular uma emenda constitucional, instituindo o direito à água potável e ao saneamento, e ilegalizando as privatizações. Essa proposta, subscrita por 250 000 pessoas (o Uruguai tem menos de 4 milhões de habitantes). foi entregue ao Parlamento e referendada em Outubro de 2004 em simultâneo com as eleições presidenciais. Com uma enorme afluência às urnas, o SIM à água teve uma vitória estrondosa, ao mesmo tempo que a candidatura

<sup>9</sup> FONTE: David Hall, Emanuele Lobina and Robin de la Motte; "Public resistance to privatisation in water and energy"; 2005; Public Services International Research Unit PSIRU <http://www.psiru.org>

<sup>10</sup> Na Irlanda os serviços de água são delimitados ao sector público por disposição constitucional.

de esquerda obteve maioria absoluta, numa viragem política sem precedentes naquele país.

Actualmente estão já totalmente sob controlo público os serviços de água do Uruguai, e as empresas Aguas de Bilbao, espanhola, assim como Águas de Barcelona, subsidiária da francesa Suez, abandonaram o país.<sup>11</sup>

De entre os estados membros da UE, a água e os serviços de água são exclusivamente públicos na Dinamarca, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda e Áustria. Na Holanda, para garantir que essa situação não se alteraria, o parlamento aprovou em Novembro de 2004 uma lei que veda ao sector privado os serviços de abastecimento de água.

### **O cartel das transnacionais da água (principais)**

É este cartel que define as políticas apregoados no PEAASAR II. Em caso de privatização, as Águas de Portugal destinam-se a uma das quatro primeiras, ou associação entre elas.

*(NOTA: A dinâmica de aquisições, fusões, associações e centenas de subsidiárias com nomes diferentes não permite assegurar que seja “exactamente” esta a situação actual, especialmente em relação às “menores” que têm vindo a ser adquiridas principalmente pelas 3 primeiras )*

**Suez** (Lyonnaise des eaux) - Sede França

**RWE** (que adquiriu a Thames Water e a American Water Works) – Sede Alemanha

**Veolia** (Compagnie Generale des Eaux, CGE, ex-Vivendi) - Sede França

**Bechtel** – Sede EUA *(originariamente uma construtora, detém negócios importantes na área do petróleo e teve garantidos pelo governo dos EUA os contratos de reconstrução das infraestruturas de água do Iraque mesmo antes da declaração de guerra)*

**Bouygues/Saur** – Sede França

**Biwater plc** – Sede Reino Unido

**U.S. Water** - Sede EUA

**Severn Trent** - Sede Reino Unido

**Anglian Water** – Sede Reino Unido

#### **Alguns grandes “Lobbies” onde estão representadas::**

Global Water Partnership (GWP); Fórum Mundial da Água; Conselho mundial da água (WWC); Fórum europeu de serviços (ESF); U.S. Coalition of Service Industries (USCSI)

O presidente do Conselho Mundial da Água, Loic Fauchon, personaliza a aliança entre as duas maiores transnacionais da água, a CGE (Generale des Eaux/ Vivendi/ Veolia) e a Lyonnaise des Eaux (Suez ) dirigindo a empresa “Eaux de Marseille”, com sede em Marselha, que pertence em partes iguais à CGE e Lyonnaise.

<sup>11</sup> “águas de outubro” - [http://resistir.info/uruguai/galeano\\_01nov04.html](http://resistir.info/uruguai/galeano_01nov04.html) ; “Suez se retira de Uruguay ...” - <http://www.redes.org.uy/print.php?sid=156&>

**Para mais informação:**

**Associação Água Pública** <http://aguapublica.no.sapo.pt>

*informações sobre lutas em defesa da água para todos (hiperligações)*  
[http://aguapublica.no.sapo.pt/mund\\_art.htm](http://aguapublica.no.sapo.pt/mund_art.htm)

*Artigos e ensaios sobre políticas da água no mundo -*  
<http://aguapublica.no.sapo.pt/artigos.htm#mundo>

**Public Services International Research Unit** – <http://www.psiru.org>

**Public Citizen - Water for All** - <http://www.citizen.org/cmep/Water/>

**Polaris Institute - Public Service Project** - [www.polarisinstitute.org](http://www.polarisinstitute.org)

**Unicorn - water sector** - <http://www.againstcorruption.org/countrydetailsAll.asp?sectortopic=7>

Ver outros **endereços de organizações que recolhem e divulgam informação** sobre estas questões em <http://aguapublica.no.sapo.pt/biblio.htm> , na rubrica “Activismo e observatórios”