

A Defesa dos Interesses Nacionais no Domínio do Abastecimento de Água para Consumo Público e do Saneamento de Águas Residuais Urbanas*

Mário Lino

Engenheiro Civil, Instituto Superior Técnico

M. Sc. Hydrology & Water Resources, Colorado State University, EUA

Presidente do Conselho de Administração da IPE – ÁGUAS DE PORTUGAL, SGPS, SA

* Comunicação apresentada ao Seminário Internacional "O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro", organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, em 30 e 31 de Março de 1998.

1. INTRODUÇÃO

1.1. A água é um recurso natural indispensável ao Homem e aos outros seres vivos: componente privilegiada da própria Vida e suporte essencial dos ecossistemas, a água é também um factor de produção, insubstituível na maior parte das suas aplicações e fundamental para o desenvolvimento económico e social.

No mundo actual, a água assume uma elevada importância estratégica, dada a sua progressiva escassez face às necessidades crescentes da sua utilização.

Entre estas necessidades, assume particular relevância o abastecimento de água para consumo público, para o qual se exigem rigorosos padrões de qualidade, quer da água fornecida, quer do serviço prestado aos consumidores.

1.2. **O abastecimento de água para consumo público e o saneamento de águas residuais urbanas** – outra importante componente do ciclo urbano da água – constitui um **serviço essencial de utilidade pública, de importância vital para as populações**, com incidência directa no desenvolvimento regional e local, na saúde pública, na qualidade de vida das populações e na preservação da qualidade do ambiente.

1.3. Segundo CAETANO 1991, designa-se por *«serviço público ao modo de actuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade colectiva individualmente sentida»*.

E mais adiante considera o mesmo autor: *«O serviço público é fundamentalmente destinado à prestação de utilidades concretas aos indivíduos...»*, e ainda: *«O serviço público propõe-se satisfazer uma necessidade colectiva individualmente sentida. – Embora o seu objecto seja proporcionar prestações de coisas ou de serviços aos indivíduos, existe porque se tornou indispensável assegurar no seio da colectividade a regularidade e a continuidade dessas prestações, de maneira tal que cada um saiba poder contar com elas na ocasião oportuna. Por essa razão as entidades públicas criam organizações permanentes que em primeiro lugar devem buscar o interesse geral»*.

Tal como sucede com outros serviços essenciais de utilidade pública¹ (saúde, educação, p.ex.), o Estado tem, portanto, especiais responsabilidades em assegurar que o fornecimento destes serviços às populações seja realizado de forma generalizada e duradoura e em condições económica, financeira, técnica, social e ambientalmente sustentáveis.

2. POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA RELATIVA AOS SERVIÇOS PÚBLICOS

2.1. Como se refere num relatório elaborado pelo Centro Europeu das Empresas com Participação Pública, a pedido do anterior Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors (CEEP 1996), durante os seus primeiros 30 anos a Comunidade Europeia não revelou grande interesse pelos serviços públicos, tendo o Mercado Comum constituído, principalmente, uma união aduaneira na qual a livre circulação de mercadorias se foi progressivamente desenvolvendo.

Ao longo deste período, embora o Tratado de Roma previsse já algumas disposições relativas aos serviços públicos, nomeadamente o seu Artº 90^{o2}, estas disposições tiveram uma aplicação modesta durante muito tempo.

Mas depois de 1985, assistiu-se a um muito maior desenvolvimento da regulamentação comunitária no domínio das redes tradicionalmente organizadas sob a forma de serviço público económico, que

1 Usam-se em idêntico sentido as designações de "serviço público", "serviço de utilidade pública" e "serviço de interesse económico geral".

2 O Artigo 90º dispõe o seguinte:

1. No que respeita às empresas públicas e às empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos, os Estados-membros não tomarão nem manterão qualquer medida contrária ao disposto no presente Tratado, designadamente ao disposto nos artigos 7º e 85º a 94º, inclusive.
2. As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto no presente Tratado, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afectado de maneira que contrarie os interesses da Comunidade.
3. A Comissão velará pela aplicação do disposto no presente artigo e dirigirá aos Estados-membros, quando necessário, as directivas ou decisões adequadas.

compreende designadamente os sectores da água, da energia, dos transportes, das telecomunicações e dos correios.

A situação actual fez prevalecer, em grande medida, os princípios da concorrência sobre os dos serviços públicos, tanto no quadro do texto do Tratado da União Europeia como nas directivas de aplicação ou da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Contudo, o debate está longe de ser encerrado, uma vez que várias iniciativas marcam uma certa inflexão sobre as correntes dominantes, em que sobressaem as iniciativas destinadas a promover uma Carta Europeia de Serviço Público e certas decisões do Tribunal de Justiça.

Além disso, o debate nos diferentes países aquando da ratificação do Tratado de Maastricht levantou interrogações sobre a capacidade de tratar todas as implicações económicas e sociais dos grandes serviços públicos de rede, através do recurso à concorrência.

2.2. Não obstante a diversidade jurídica europeia no domínio dos serviços públicos, alguns traços comuns sobressaem nestes países e têm sido postos em evidência em vários estudos, designadamente no relatório do CEEP anteriormente citado, a saber:

- tem-se procurado implementar um modelo de desenvolvimento que equilibre a eficácia e a coesão social, a competitividade e a aceitação social, o que levou a desenvolver nos países europeus serviços de utilidade pública;
- desenvolveu-se a economia de mercado, mas concedeu-se um lugar importante à intervenção das colectividades públicas na organização dos serviços de rede, quer por razões de ordem política, quer por considerações de natureza económica;
- os serviços públicos, que foram durante muito tempo portadores, em graus diversos, de uma legitimidade económica e social, foram alvo de críticas várias, devidas à verificação de insuficiências importantes, em certos países ou em certos sectores.

Por tudo isto, torna-se necessário procurar uma nova síntese que tenha em conta o princípio da concorrência e que redefina as funções e o desempenho do serviço público na economia de mercado.

Esta síntese passa, actualmente, por reflexões a vários níveis e que incidem sobre os seguintes aspectos:

- redefinir os serviços de interesse económico geral no quadro da diversidade dos objectivos da construção europeia após o Tratado de Maastricht;
- elaborar um conjunto de princípios de organização e de regras de funcionamento dos serviços públicos bem como de regras sólidas de regulamentação.

2.3. O Tratado da União Europeia assinado em Maastricht em Fevereiro de 1992 fixou três objectivos fundamentais que dizem respeito aos serviços de interesse económico geral (Artigo B do Tratado da UE):

- *«a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma União Económica e Monetária que incluirá, a prazo, a adopção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado;*
- *a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum;*
- *o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania».*

Como refere o relatório CEEP 1996 anteriormente citado, *«Nalguns domínios, estes objectivos não podem ser atingidos exclusiva, nem mesmo principalmente, apenas pelo respeito do princípio de uma economia de mercado aberta em que a concorrência é livre.*

Em primeiro lugar, os serviços económicos de base (transportes, comunicações, energia, etc.) surgem como "serviços essenciais": serviços directamente indispensáveis ao funcionamento de todas as empresas dos outros sectores de actividade, bem como ao funcionamento de todas as administrações e instituições. Alguns desses serviços económicos de base, que exigem investimentos pesados e de longa duração, que comportam externalidades importantes e que geram situações de monopólio ou de

oligopólio restrito, já suscitaram uma regulamentação e um controlo específicos que visam submeter explicitamente as suas actividades a limitações de interesse económico geral».

Em segundo lugar, «para exercerem uma cidadania digna e plena, os cidadãos da União Europeia devem poder satisfazer necessidades essenciais à interacção social, entre as quais se encontram principalmente os serviços económicos de base (transportes, comunicações, energia, higiene – água, saneamento). Também o reforço da coesão económica e social dentro da União exige medidas especiais que favoreçam a inserção dos meios e dos grupos em situação difícil ou ameaçados de exclusão, independentemente da sua capacidade para pagar os serviços realmente necessários à integração social. Trata-se ainda de permitir que certos territórios, geograficamente periféricos ou economicamente secundários, acedam às infra-estruturas e aos serviços indispensáveis ao seu desenvolvimento sustentado e à elevação do nível e da qualidade da vida (Cf. Título XIV do Tratado da UE). A semelhança daquilo que a política dos transportes já apelidou de “inerente à noção de serviço público” (artº 77º do Tratado da UE)».

O Tratado da União Europeia «estabelece, aliás, de forma muito precisa, no seu Título XII, a necessidade de uma intervenção especial permanente da Comunidade na economia das grandes redes; para “que os cidadãos da União, os operadores económicos e as colectividades regionais e locais possam beneficiar plenamente das vantagens resultantes da implementação de um espaço sem fronteiras internas”, a própria Comunidade contribuirá directamente para “a instalação e desenvolvimento de redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas nos sectores dos transportes, das telecomunicações e da energia”. Além disso, a Comunidade levará particularmente em conta uma das obrigações características de um serviço económico de interesse geral: “A necessidade de ligação às regiões insulares, situadas em enclaves e periféricas”».

Assim, afirma o citado relatório do CEEP, «o respeito pelo princípio de uma economia de mercado aberta, onde a concorrência é livre, não garante, por si só, que todos os serviços económicos essenciais possam desempenhar as suas missões económicas e sociais. Este princípio terá, portanto, de ser completado por outros princípios tendentes a satisfazerem, de forma diferente, o interesse geral. É o serviço de interesse económico geral que está vocacionado para traduzir essa diversidade das missões de interesse geral».

2.4. Neste contexto, é de referir que, para além das missões já atrás indicadas (controle dos serviços económicos de base, exercício da cidadania europeia, coesão económica e social, solidariedade, ordenamento do território, grandes redes europeias) são também de ter em consideração diversos objectivos ligados a outras políticas prioritárias para a União Europeia, com incidência nos serviços de interesse económico geral, de que se destacam:

- a realização dum elevado nível de protecção dos consumidores (Título XI do Tratado da UE);
- o incentivo da investigação e do desenvolvimento tecnológico de elevada qualidade e os esforços de cooperação científica e tecnológica das empresas, dos centros de investigação e das universidades (Título XV do Tratado da UE);
- a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente; a protecção da saúde das pessoas; a utilização racional e prudente dos recursos naturais; a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar problemas regionais ou mundiais do ambiente (Título XVI do Tratado da UE);
- o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em vias de desenvolvimento e em especial dos mais desfavorecidos (Título XVII do Tratado da UE);
- a política externa e de segurança comum, nomeadamente a salvaguarda dos valores comuns dos interesses fundamentais e de independência da União, o reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros sob todas as suas formas (Título V do Tratado da UE);
- o desenvolvimento da política social, isto é, a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma adequada protecção social, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos que permita um elevado e duradouro nível de emprego e a luta contra as exclusões, tendo em conta a diversidade das práticas nacionais e a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia comunitária (Protocolo 14 do Tratado da UE).

- 2.5. Segundo SANTOS 1997, a análise do conceito de serviço público no quadro da política da União Europeia *«conduz-nos também à conclusão de que ele extravasa o conceito de empresa pública. O serviço público apresenta-se como uma actividade que pode ser exercida por uma empresa pública ou uma empresa privada, uma agência ou um organismo especializado»*.

Ainda de acordo com o mesmo autor na comunicação citada, *«Ao nível do Tratado da UE, os três problemas principais de “interface” entre o Tratado e os serviços de utilidade pública são: a forma de salvaguardar a noção de serviço universal, um preço (tarifa) médio adequado e o evitar situações onde os agentes económicos entrem em processos de “desnatação”, além das questões relativas aos problemas de direitos exclusivos e aos subsídios cruzados»*. Embora muitos autores considerem que o Tratado da União Europeia *«é suficientemente flexível para resolver todas as situações relativas aos serviços de utilidade pública e às diferenças de organização que os E.M.'s (Estados Membros) apresentam»*, tem também sido defendida, como já atrás se referiu, *«uma perspectiva diferente, dirigida para a necessidade de uma “filosofia Europeia de serviço público”, materializada na Carta Europeia de Serviço Público, promovida pelo então Presidente Delors e com contribuições fundamentais do CEEP. Esta perspectiva tem por base a ideia de um modelo de Sociedade Europeia genuína, combinando concorrência com solidariedade e propondo algumas alterações ao Tratado, sobretudo do artº 90º*.

Sendo, na minha perspectiva, importantes e necessárias as alterações propostas, as quais podem ser consultadas no livro “Europa, Concorrência e Serviço Público” (CEEP 1996) elas não são, no entanto, uma condição suficiente. A experiência do Reino Unido nos últimos quinze anos (em que a propriedade e a gestão dos sistemas de abastecimento de água para consumo público e de saneamento de águas residuais urbanas têm sido predominantemente privadas) e dos EUA ao longo deste século (em que a propriedade e a gestão daqueles sistemas têm sido predominantemente públicas), proporcionam os dados necessários para uma reflexão dirigida para a forma de proteger o interesse público no domínio dos serviços de utilidade pública.

Com efeito, uma alteração substancial ao nível dos E.M.'s (Estados membros), que de alguma forma está a ser implementada em todos eles, aponta para iniciativas de regulação económica de todos estes serviços, com a criação de agências especializadas e independentes do poder político, tor-

nando mais transparentes as decisões de política económica no domínio da liberalização, concorrência entre operadores privados e públicos, protecção do excedente dos consumidores e garantia de investimentos adequados em infraestruturas, de grande sensibilidade para as populações».

- 2.6. Se é certo que existe um largo consenso, a nível da União Europeia, sobre a necessidade e conveniência de implementação de agências de regulação económica dos serviços públicos, não é menos certo que muitas críticas e dúvidas têm também sido levantadas à eficácia da acção destas agências em diversos países (designadamente no Reino Unido). Neste contexto, o papel de outras entidades da administração pública (tribunais, de defesa do consumidor) e de certas organizações não governamentais (especialmente as ligadas à defesa do consumidor e à defesa do ambiente) tem sido positivamente muito relevante.

Existe, portanto, um longo caminho ainda a percorrer na institucionalização de soluções devidamente adequadas para garantir a protecção do interesse público no domínio dos serviços da utilidade pública.

3. O MERCADO DA ÁGUA E A DEFESA DOS INTERESSES NACIONAIS

- 3.1. A caracterização do mercado da água e a definição de uma estratégia de intervenção da IPE – ÁGUAS DE PORTUGAL, sgps, SA neste mercado, no sentido da defesa dos interesses nacionais, tem sido objecto de uma colectiva e profunda reflexão interna, por forma a garantir a prossecução da política do Governo e, em particular, do Ministério do Ambiente nesta matéria, e o cumprimento das suas orientações.

Esta reflexão interna tem-se apoiado em trabalhos encomendados a consultores especializados, dos quais se destaca um estudo realizado pela SAER-Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco, Lda., coordenado pelo Prof. Ernâni Lopes e pelo Dr. Júlio Neves, e concluído em 1996.

As considerações que se seguem resultam dessa reflexão interna e têm por base o estudo referido.

3.2. O serviço público de abastecimento de água para consumo público e de saneamento de águas residuais urbanas tem características especiais, resultantes não só da natureza do produto como da natureza do mercado e da actividade económica em causa:

- **a água desempenha um papel essencial na política ambiental:** é indispensável ao homem e aos outros seres vivos, é componente privilegiado da própria vida e suporte essencial dos ecossistemas;
- **a água é um recurso natural que o homem utiliza para múltiplos fins** – consumo público, agricultura, pecuária, pescas, aquacultura, indústria, produção de energia hidroeléctrica, navegação, actividades recreativas e culturais e recepção de resíduos, constituindo um **factor de produção da maior importância e a que deve atribuir-se o justo valor;**
- **a água é um recurso natural escasso, vulnerável e insubstituível na grande maioria das suas utilizações,** e como tal tem de ser gerida em termos de máxima eficiência, racionalidade de uso e economia de consumo;
- o mercado tem características específicas, constituindo um **mercado singular** que até recentemente pertencia ao domínio do sistema dos serviços públicos, sem necessidade de referência à lógica do mercado, sendo também um **mercado híbrido** uma vez que nele coexistem objectivos de serviço público e de livre concorrência, bem como componentes privadas e públicas, obrigando a estabelecer escolhas estratégicas quanto à circulação adequada destas diversas ópticas em presença;
- a actividade económica em causa, por razões tecnológicas, constitui um **monopólio natural** e, como tal, tem de ser exercida em regime de **monopólio.**

3.3. O primeiro traço a sublinhar é o facto de se estar perante um **“novo” mercado** em profunda transformação, em relação a um recurso económico de grande importância, uma vez que **a água é um elemento insubstituível para a vida humana,** pelo que se torna indispensável adoptar medidas destinadas a acrescentar os recursos disponíveis, proteger a sua qualidade e ordenar os seus consumos e usos.

Os processos tecnológicos de produção não foram objecto de nenhuma alteração tecnológica significativa, o produto não é susceptível de deslocalização industrial em busca de melhores produtividades, e as suas utilizações básicas não apresentam grandes variações.

Apesar destes indicadores de estabilidade estrutural, há uma reformulação cultural do modo como é considerado o factor água, que altera não só o mercado como o modo de actuação das empresas que operam neste sector. Esta alteração é suficientemente importante para constituir um “novo” mercado onde apenas existia uma necessidade básica satisfeita por um serviço público. Mas é, para além disso, uma alteração com uma dinâmica própria: não manifesta todos os seus efeitos no curto prazo, tendo prolongamentos que vão continuar a transformar este mercado, podendo mesmo colocá-lo como um dos mais importantes mercados internos das sociedades futuras.

Há uma nova percepção social do valor da água, há uma nova complexidade na satisfação desta necessidade básica que implica a construção de sistemas com várias redes de empresas e com relações de complementaridade para a obtenção do produto final. Há ainda novas exigências de investimentos e de coordenação desses investimentos, há novas relações empresariais e institucionais que se estabelecem em resposta aos novos modos de realização do que foi, até recentemente, um serviço público sem referência a normas de mercado.

- 3.4. **A constituição do mercado resulta também da evidência de que a água é um recurso escasso.** Esta evidência cultural já existiu no passado, foi mesmo crucial para a fixação de aglomerados sociais em estruturas urbanas e, no funcionamento das sociedades modernas, tende-se para colocar a água no quadro das normas de mercado de acordo com as regras que regulam a sua oferta e o seu custo. A reapreciação daquela tradicional importância social da água, que está agora em curso, resulta do reconhecimento de que, **sendo embora um factor renovável, não está assegurada a sua oferta permanente em todos os locais, em quantidade e qualidade, onde se forma a expectativa da sua disponibilidade. Não está garantida a protecção das suas fontes contra os efeitos da urbanização, da industrialização e da poluição, e não está garantido que o seu**

preço possa continuar a constituir uma componente reduzida dos orçamentos familiares. Ou seja, não só a água é um recurso escasso como também é um recurso vulnerável às agressões geradas pelo desenvolvimento do modelo de sociedade estabelecido e à falta de regulação do funcionamento do mercado, designadamente por efeito do preço administrado e pela noção de que se trata de um serviço público de satisfação garantida.

3.5. Como recurso escasso e vulnerável, a água dá origem a um tipo de mercado que não pode ser gerido numa óptica de curto prazo, nem de procura do máximo rendimento imediato: **o mercado da água é um mercado que tem de ser gerido numa óptica de longo prazo**, que exige a adopção de medidas de protecção das suas fontes e que tem, ainda, de regular o seu efeito de apoio às estruturas urbanas ou aos agregados residenciais que dependem do acesso permanente a este recurso para poderem subsistir.

3.6. **O mercado da água é, pois, um mercado caracterizado por uma especial responsabilidade social**, na medida em que constitui uma função infraestrutural vital para a persistência ou deslocação dos aglomerados sociais.

Neste sentido, a integração em sistemas de mercado não pode ser independente da estruturação de uma rede de relações de tipo institucional que combine a satisfação de normas de mercado com esta outra função constituinte de espaços sociais viáveis.

Esta combinação tem de ser realizada obedecendo a dois tipos de sinais: os sinais do mercado e os sinais produzidos nas instituições de índole política, o que significa que terá de ser uma combinação sujeita a normas de regulação mais complexas do que são as puras regras do mercado ou as puras regras do serviço público.

Neste domínio, ganham especial relevo as reflexões apresentadas no capítulo anterior, nomeadamente no que respeita aos objectivos económicos e sociais de interesse geral que estes serviços devem prosseguir.

3.7. O mercado da água é, por outro lado, um **mercado tipicamente interno**, no sentido em que não há a possibilidade da sua

deslocalização, seja sob a forma de diversificação das fontes para o exterior, seja sob a forma de compensação externa de deficiência da oferta. Esta característica só ganha a sua verdadeira importância depois da abertura das sociedades modernas e da integração dos seus mercados, período após o qual se torna essencial a distinção entre mercados abertos e mercados internos.

Nesta nova classificação, o mercado da água aparece como um mercado interno, isto é, como um mercado que tem barreiras naturais à penetração externa, designadamente no que se refere à matéria prima base e aos clientes, bem como aos condicionalismos institucionais e às correspondentes imposições políticas.

Esta classificação de mercado tipicamente interno tem, contudo, uma contrapartida para este proteccionismo natural: **uma resposta interna deficiente às necessidades da procura tende a tornar-se uma limitação estrutural ao desenvolvimento e ao progresso das condições de vida de uma sociedade. Por isso, este mercado interno não está inteiramente protegido contra penetrações externas, pode mesmo ser vulnerável à necessidade de recurso a empresas externas para a resolução de bloqueamentos da oferta que não tenham sido resolvidos pelas empresas nacionais.**

Compreende-se, portanto, a importância da função de gestão a longo prazo identificada na primeira característica do mercado: ela não corresponde apenas a uma necessidade de ajustamento à evolução da sociedade, é também uma **condição de continuidade das empresas nacionais que operam no sector, sob pena de terem de assistir à transferência das suas funções para empresas externas** – apesar de este ser um mercado tipicamente interno.

- 3.8. Tradicionalmente, este é um **mercado de serviço público** e terá mesmo sido esta condição tradicional que contribuiu para que a oferta de água fosse socialmente considerada como estando fora das relações de mercado.

Os elevados investimentos necessários, a característica de necessidade básica que era assim satisfeita e a concentração das empresas deste sector nos seus mercados internos nacionais contribuíram, para além do que pudesse estar definido na legislação, para incluir esta actividade dentro dos mercados internos naturais de serviço público.

Não tinha sido assim no passado: o diferente ritmo de desenvolvimento das sociedades obrigou a que as sociedades menos evoluídas recorressem ao exterior para obterem a tecnologia e os meios financeiros indispensáveis à construção dos seus sistemas de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, ou de recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas. Voltará provavelmente a não ser assim no futuro, pois a maior sofisticação tecnológica e a maior complexidade deste mercado que está em gestação vão criar uma oportunidade económica para que as empresas mais evoluídas, com possibilidade para exportarem conhecimentos técnicos, organizativos e comerciais, e até capitais, venham a penetrar noutros mercados nacionais, depois de terem explorado todas as dimensões dos seus mercados internos naturais.

- 3.9. Os factores que estão na origem da constituição deste mercado, que antes estava oculto pela lógica exclusiva do serviço público, também são responsáveis pela sua maior complexidade. Apesar da simplicidade com que aparece para o consumidor o acto de utilização da água, a oferta de serviços de abastecimento e saneamento em condições permanentes e com qualidade já é hoje, e será cada vez mais no futuro, o resultado de uma série de operações complexas, cada uma delas sujeita a regras próprias. A articulação destas actividades convergentes e indispensáveis para a prestação daqueles serviços passou a ser uma nova necessidade que é, também, geradora de um novo tipo de oportunidades económicas associadas a esta actividade: as empresas de coordenação, no campo técnico e no campo financeiro, passam a ser um formato organizativo que se vai generalizar nesta actividade para que ela possa responder à complexidade da segmentação do mercado, da sofisticação tecnológica e dos volumes de capitais necessários para investimentos que terão de satisfazer elevadas concentrações de procura e uma qualidade acrescida do produto e dos serviços. No contexto do serviço público, a oferta de serviços de abastecimento de água e de saneamento em condições de utilização individualizada poderia, em princípio, ser concebida em termos de uma empresa, com dimensão física e económica para empreender soluções de alcance duradouro, com qualidade técnica, com gestão eficiente e trabalhando a custos competitivos.

No entanto, com o aumento de complexidade da função da oferta, a resposta à maior complexidade da actividade começa pela identificação dos diversos segmentos que, pela sua importância, são susceptíveis de sustentar empresas com responsabilidade directa por essas componentes da oferta global, assegurando, pela via de uma coordenação superior, a articulação eficaz desses segmentos.

- 3.10. É a partir desta complexidade do mercado, que não é perceptível pelo consumidor a não ser quando é confrontado com uma ruptura do serviço prestado, que aparece uma outra característica: a **grande vulnerabilidade deste mercado a erros de previsão ou a interrupções de fornecimento por acidente.**

O mercado da água está estritamente dependente dos movimentos sociais de larga escala e que se desenvolvem em prazos longos, mas tem de os antecipar para lhes poder responder sem o risco de uma saturação da capacidade dos sistemas de abastecimento de água e de saneamento existentes. A limitação que aqui se encontra não é apenas a que aparece nas exigências de capital, também é a limitação inerente ao tempo de concretização de um projecto nesta actividade.

A vulnerabilidade a uma interrupção da oferta por acidente é a que corresponde, no curto prazo, à falta de correspondência das tendências de longo prazo entre as previsões do mercado e as evoluções reais das populações.

Porém, estas duas dimensões temporais de gestão do mercado da água podem misturar-se, criando uma vulnerabilidade composta, de um terceiro tipo: um excesso de dependência de uma fonte de abastecimento, saturada mais cedo do que o previsto, aumenta o risco de acidente em relação a essa fonte de abastecimento até valores inaceitáveis.

Este tipo de risco, muito especial porque não envolve apenas o prestígio de uma empresa, também tem implicações em factores vitais da organização e da estabilidade das sociedades, ajuda a identificar a complexidade deste mercado e permite clarificar em que sentido se deve entender a tendência para a sua gradual privatização, pelo menos em alguns segmentos do mercado.

O que está em jogo não é apenas a viabilidade económica de uma empresa ou o ajustamento dos seus investimentos à combinação das

previsões que faz quanto à evolução da procura com os meios financeiros disponíveis para investimento. Muito mais importante é a capacidade da empresa para acompanhar a dinâmica da sociedade, designadamente no que se refere à procura e à qualidade de serviço, assumindo a responsabilidade dos investimentos necessários a fim de garantir permanentemente a satisfação da procura de serviços de abastecimento de água ou de saneamento (em quantidade e qualidade adequadas às necessidades das populações) mesmo antes de poder garantir a sua rentabilidade económica.

É certo que este mercado poderá ser remunerador quando a previsão corresponde aos movimentos sociais efectivos e quando o risco de acidente está controlado. Mas isso não altera a sua extrema vulnerabilidade quando há erros de previsão ou quando acontecem os acidentes. Por isso mesmo, há uma dimensão de responsabilidade empresarial que, neste mercado, dificilmente poderá ser privatizada, tendo de manter uma ligação estreita com a legitimidade política – que não impede os acidentes nem garante a previsão sem falhas, mas que socializa as consequências negativas dessas eventualidades – e que, em última análise, seria sempre uma razão de aplicação dos recursos de emergência, sob a forma de fundos públicos, no caso dessas eventualidades negativas se concretizarem.

- 3.11.** A complexidade deste mercado não resulta apenas de questões técnicas e da gestão do recurso natural que é a água; ela é também produzida pela articulação necessária entre a gestão das empresas e as condições institucionais que têm de ser colocadas a essa gestão. Esta complexidade implica ainda a criação de processos de supervisão (de avaliação e de controlo) que tornem praticamente nulo o risco de interrupção dos serviços de abastecimento de água ou de saneamento, ou de fornecimento de serviços que não respeitem os índices de qualidade adequados, uma vez que o que está em causa é a salvaguarda das populações perante um produto essencial à vida humana e serviços essenciais à saúde pública e à protecção do ambiente.

Esta dimensão social do mercado da água, que cada consumidor isolado não valoriza mas que está inerente à sua função na estruturação das sociedades, impõe também um importante cons-

trangimento para qualquer estratégia orientada para este mercado: **o factor preço está limitado por razões de ordem política, sendo permanentemente controlado por entidades publicas.**

Paradoxalmente, o interesse económico deste mercado não está só no preço do produto final ou do serviço prestado, mas sim na combinação deste preço com o custo dos investimentos e com os subsídios concedidos para estes investimentos, bem como nos preços obtidos através da rede de actividades complementares. O paradoxo deriva de que as mesmas autoridades políticas que impõem o constrangimento do preço do produto final ou do serviço a prestar, aceitam pagar um sobre-custo pelas actividades necessárias ao abastecimento do produto final ou ao fornecimento do serviço, com permanência e com qualidade.

O resultado global é evidente: o custo social pode ser superior ao que teria de ser, mas o custo individual e percebido é pequeno perante a utilidade individual retirada deste abastecimento ou prestação de serviço permanente e com qualidade, ao mesmo tempo que o custo político é considerado menor do que seria se fosse cobrado o preço real ou se fosse este mercado mantido como um exclusivo do Estado.

A actividade é controlada nomeadamente através de concursos públicos e auditorias, e limitado o preço do produto final ou do serviço a prestar, é neste sobre-custo potencial e na exploração dos segmentos de mercado e das actividades acessórias ao fornecimento e à garantia da qualidade do produto final ou do serviço a prestar que está a oportunidade estratégica das empresas que entram neste mercado – justamente porque é aqui que podem cobrar os custos reais ou mesmo impor margens confortáveis. Neste sentido, a exploração da complexidade do mercado da água é a primeira condição para o estabelecimento de uma linha estratégica com relevância para a gestão de empresas a operar neste sector.

O processo de transformação deste mercado acaba, assim, por gerar um campo estratégico que se pode designar como um **mercado híbrido.**

Mesmo que a privatização deste mercado fosse total, isso não impediria que continuasse a existir uma importante componente pública de regulação e de supervisão: desde logo, ao nível do preço mas, sobretudo, ao nível do risco de crise ou de insuficiência da

oferta. Por outro lado, mesmo que se pretendesse que este mercado se mantivesse estritamente público, isso levaria, por razões de eficiência, à necessidade de empresarialização das diversas actividades que lhe estão associadas e o indispensável recurso a formas de subcontratação mais ou menos especializada com acesso permitido (e promovido) de empresas privadas.

- 3.12. É ainda esta mesma característica de um campo estratégico híbrido que justifica concentrar a atenção quer nos investimentos, quer nos prazos de oferta permanente, quer ainda no preço do produto final ou do serviço a prestar: estando estes sujeitos a constrangimentos políticos, importa que os preços sejam definidos tendo em conta o tempo de exploração dos investimentos, o lançamento de novos investimentos, a forma de financiamento destes bem como o controlo dos custos e a eficiência dos investimentos.

A interpretação destas características de um mercado que perdeu a sua simplicidade de serviço público para passar a ser um campo estratégico complexo é vital na fase em que este mesmo mercado em transformação se abre, por um lado, ao processo de empresarialização e, por outro lado, à entrada de empresas que operam noutros mercados do mesmo tipo mas em fases mais avançadas da sua própria transformação. **Uma interpretação incorrecta das características deste mercado poderá implicar que as melhores oportunidades sejam ocupadas por operadores empresariais estrangeiros ou ligados a interesses estrangeiros e mais experimentados e que, pela dimensão conquistada em mercados de maior expressão, podem realizar em Portugal investimentos que são marginais à sua escala mas que proporcionam a criação de um mercado no espaço português que permita, numa óptica de longo prazo, conquistar posições dominantes no mercado português da água.** Nestas condições de vulnerabilidade estratégica, mas onde também se tem de considerar a vulnerabilidade específica deste mercado pelo seu papel vital na organização da sociedade, será necessário explicitar como se conciliam as exigências de qualidade, de controlo dos custos dos investimentos e de domínio das áreas de mercado mais interessantes.

Em cada situação concreta, poderá ser difícil assegurar que a decisão que melhor protege os interesses de empresas nacionais é a

que melhor responde à conciliação daqueles três factores, para além de se ter de considerar a eventualidade de essa intenção de protecção de empresas portuguesas contrariar determinações comunitárias respeitantes à abertura dos mercados públicos a todas as empresas da União Europeia. Por isso, a **protecção mais adequada para os interesses empresariais portugueses ainda será a sistemática preparação de iniciativas e parcerias entre empresas nacionais, públicas e privadas, que permitam explorar as potencialidades deste mercado, incluindo, nos casos em que estejam envolvidas tecnologias não disponíveis no nosso País, a preparação das alianças empresariais com empresas especializadas de outros países que apareçam como mais interessantes para as empresas portuguesas.**

Em contrapartida, será difícil sustentar o princípio da protecção de empresas nacionais se os resultados obtidos pela sua gestão forem sistematicamente deficitários em termos de qualidade, de controlo dos custos de investimento e de domínio das áreas de mercado mais interessantes. Neste sentido, a oportunidade que se abre em Portugal com o projecto de cobrir, num curto prazo, a diferença de volume e de qualidade de oferta em relação à média da União Europeia pode vir a revelar-se, se não houver suficiente capacidade de resposta interna, a maior vulnerabilidade à penetração de interesses empresariais externos que, depois de terem ocupado posições no mercado português e com a experiência que têm das mudanças ocorridas neste mercado nos seus países de origem, tenderão a ganhar uma superioridade competitiva no mercado nacional.

4. MISSÃO E OBJECTIVOS DO GRUPO IPE - ÁGUAS DE PORTUGAL

- 4.1. A situação do nosso País, em termos de abastecimento de água para consumo público e de saneamento de águas residuais, revela significativas insuficiências, tanto no que se refere aos níveis de atendimento da população, como no que se refere à qualidade da água distribuída e à qualidade dos serviços prestados aos consumidores.**

Para modificar radicalmente esta situação, torna-se necessário realizar investimentos de grande vulto cujas estimativas atingem muitas centenas de milhões de contos.

Para além dos vultosos meios financeiros necessários, a modificação da situação referida requer ainda a participação de muitos meios humanos e técnicos e de elevadas capacidades de organização, execução e gestão.

A congregação de todos os meios e capacidades atrás mencionados exige a mobilização, em larga escala, da iniciativa pública e privada, num esforço concertado e bem dirigido que permita, simultaneamente, desenvolver as capacidades nacionais existentes e potenciar, por esta via, a internacionalização competitiva da actividade das empresas portuguesas, no quadro da globalização da economia que marca decisivamente o nosso tempo.

É neste contexto que, no quadro da Política do Ambiente definida pelo Governo e prosseguida pelo Ministério do Ambiente, foi criada, em 1993, a IPE – ÁGUAS DE PORTUGAL, Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA (IPE-AdP), com capitais inteiramente públicos.

Na realidade, a IPE-AdP foi constituída fundamentalmente para, de forma eficiente, ser um dos instrumentos da mudança que permitirá, de forma sustentável, aumentar – quer em quantidade quer em qualidade – os níveis de atendimento da população portuguesa em termos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais.

- 4.2. A experiência portuguesa nas diversas áreas relacionadas com o abastecimento de água para consumo público e o saneamento de águas residuais urbanas (estudos e projectos, construção de obras, fabricação e instalação de equipamentos, fiscalização, exploração e gestão de sistemas, etc.) é, de uma maneira geral, bastante elevada. Em todas estas actividades existem empresas portuguesas, públicas e privadas, com boa competência técnica, “know-how”, meios humanos qualificados, etc., com inúmeros trabalhos desenvolvidos no País e no estrangeiro. Apenas no que se refere à fabricação de alguns equipamentos tecnologicamente mais complexos para ETA’s e ETAR’s é que o País é bastante dependente da tecnologia estrangeira, mas mesmo nesta matéria há condições para se proceder a um maior

desenvolvimento da tecnologia nacional, designadamente com base nas empresas portuguesas existentes que são produtoras e instaladoras de equipamentos.

Resulta destes factos que o sector da água constitui um domínio privilegiado para a afirmação e desenvolvimento das competências portuguesas em termos da sua actuação nos mercados nacional e internacionais.

- 4.3. No que se refere mais especificamente à exploração e gestão de sistemas de abastecimento de água para consumo público e de saneamento de águas residuais urbanas, a experiência portuguesa, que é mais que centenária, apresenta um quadro particular: ela radica hoje quase exclusivamente nos municípios (através dos **Serviços Municipais e dos Serviços Municipalizados**) e na **EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA** (única experiência empresarial portuguesa de vulto neste domínio).

A experiência empresarial da EPAL é justamente considerada, tanto no País como no estrangeiro, uma experiência empresarial de sucesso, quer em termos da qualidade do serviço prestado, quer em termos de eficiência da gestão económica e financeira.

Esta experiência portuguesa – municípios mais EPAL – está actualmente aglutinada na IPE-AdP e nas empresas suas participadas (Águas do Cávado, SA; Águas do Douro e Paiva, SA; SIMRIA – Saneamento Integrado dos Municípios da Ria, SA; EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA; SANEST – Saneamento da Costa do Estoril, SA; Águas do Barlavento Algarvio, SA; Águas do Sotavento Algarvio, SA e AQUAPOR, Serviços, SA), isto é, no Grupo IPE – ÁGUAS DE PORTUGAL.

Destes factos resulta que o **Grupo IPE – ÁGUAS DE PORTUGAL** tem uma responsabilidade determinante na resolução dos problemas nacionais no domínio do abastecimento de água para consumo público e do saneamento de águas residuais urbanas.

As empresas que integram o Grupo IPE – ÁGUAS DE PORTUGAL, assumindo a sua qualidade de empresas de serviço público têm assim, como primeiro objectivo, o fornecimento dos serviços públicos a que estatutariamente e contratualmente se obrigaram, com total respeito pelas regras de funcionamento necessárias ao desempenho das missões económicas e sociais de interesse públi-

co que lhe são inerentes, designadamente as regras de universalidade, eficácia, qualidade, adaptabilidade, transparência e participação, e num quadro de sustentabilidade económica, financeira, técnica, social e ambiental.

- 4.4. As empresas privadas portuguesas que actuam no sector da água e que, com a abertura à iniciativa privada das actividades de abastecimento de água e de saneamento, pretendem, muito justamente, alargar a sua intervenção a estas actividades, não dispõem, pelas razões já referidas, de elevado “know-how” e experiência nesta matéria. Assim, têm necessidade de se associar a parceiros estratégicos com o “know-how” e experiência necessários, seja o Grupo IPE – ÁGUAS DE PORTUGAL, sejam empresas ligadas a grupos, interesses e tecnologias estrangeiras.

Neste contexto, considera-se imperioso incentivar o desenvolvimento de parcerias entre o Grupo IPE – ÁGUAS DE PORTUGAL, os municípios e as empresas e grupos privados portugueses, no sentido de poderem competir com as empresas ligadas a grupos, interesses e tecnologias estrangeiras, contribuindo igualmente para o alargamento e aprofundamento do “know-how” e da experiência nacional nesta matéria.

Por outro lado, a internacionalização da actividade das empresas portuguesas no domínio da gestão dos sistemas de abastecimento de água para consumo público e de saneamento de águas residuais urbanas, e nos domínios complementares ou inter-relacionados (estudos, projectos, construção de obras, fiscalização de empreitadas, produção e instalação de equipamentos, telegestão, etc.), e a intervenção destas empresas, em termos competitivos, nos mercados internacionais, só poderá fazer-se com base no alargamento e aprofundamento das capacidades nacionais atrás referidas, e no exercício dessas capacidades no mercado nacional.

O Grupo IPE – ÁGUAS DE PORTUGAL tem assim, também, uma responsabilidade determinante na mobilização, afirmação e desenvolvimento das capacidades nacionais, públicas e privadas, neste domínio, com vista à sua intervenção nos mercados nacional e internacionais.

BIBLIOGRAFIA CITADA

CAETANO, Marcelo 1991 – *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, 10ª edição, Tomo II, Coimbra, 1991.

CEEP 1996 – *Europa, Concorrência e Serviço Público*, editado por IPE-Investimentos e Participações Empresariais, SA, Lisboa, 1996.

SANTOS, Aníbal – 1997 – *O Alcance da Noção de Serviço Público num Ambiente de Privatização e Regulação Económica*, comunicação apresentada no Seminário “Europa, Concorrência. Serviço Público”, organizado pela Secção Portuguesa do Centro Europeu de Empresas com Participação Pública (CEEP), Lisboa, 27 de Junho de 1997.