

SEMINÁRIO SOBRE ABASTECIMENTOS DE ÁGUA E ESGOTOS EM PORTUGAL

CONDICIONALISMOS ADMINISTRATIVOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM RELAÇÃO
AO SANEAMENTO BÁSICO

FRANCISCO SIMÕES (*)

RESUMO

- 1 - Política de Saneamento Básico
- 2 - Questões Económico-Financeiras
- 3 - Lei das Finanças Locais
- 4 - Lei de Investimento da Administração Local
- 5 - Gestão Racional dos Recursos Hídricos - Limitações Impostas pelo Código Civil

(*) Escultor — Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Almada.

O presente Seminário propõe-se debater questões no âmbito do abastecimento de água e esgotos em Portugal, tendo como principal objectivo, equacionar os aspectos técnicos, administrativos e económico-financeiros de importância relevante para o projecto, construção e exploração de sistemas de abastecimento de água e de esgotos no País, designadamente no domínio do saneamento básico.

Tal situação, demasiado complexa, encerra uma vasta gama de temas, conforme o programa do Seminário, cabendo-nos referir os — Condicionais Administrativos das Autarquias Locais em relação ao Saneamento Básico. Tratando-se de uma parcela do conjunto de questões abordadas e a abordar, sentimos que o tema contém uma dimensão que exige a análise de uma série de factores diferenciados que abarcarão necessariamente, questões tão específicas que exigiriam uma equipe de especialistas para as desenvolver aqui, com a profundidade desejada.

Os condicionais administrativos das Autarquias Locais têm incidência no sector económico-financeiro, no sector técnico-projecto, execução e gestão de obras, exploração e conservação dos sistemas de água e esgotos, no sector de gestão de recursos humanos e ainda em duas outras grandes áreas de vital importância: por um lado, os aspectos jurídicos e o vasto conjunto de legislação existente, factor, em nossa opinião, restritivo e profundamente condicionante que inevitavelmente se prende com a definição de uma política de saneamento básico; por outro lado, as relações sociais, políticas, culturais e económicas das populações, ou seja, as relações entre a Comunidade e a Autarquia.

Assim, tentarei enunciar os principais aspectos e temas que se prendem com a análise desta situação:

- 1 - Política de Saneamento Básico
- 2 - Questões Económicas-Financeiras
- 3 - Lei das Finanças Locais
- 4 - Lei de Investimentos da Administração Local
- 5 - Gestão Racional dos Recursos Hídricos - Limitações Impostas pelo Código Civil

1. POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO

No que concerne à política de saneamento básico, não nos alongaremos em grandes considerações definidoras desta tão importante área, limitando-nos a um breve enunciado, dentro dos conceitos inerentes ao título do assunto que nos propusemos aqui apresentar.

Desta forma, reter-nos-emos pela simples análise de alguns aspectos dentro do conceito de saneamento básico — conjunto de obras, equipamentos, actividades e serviços que visam a resolução dos problemas de bem-estar e salubridade das populações, no que respeita ao abastecimento de água potável e recolha de águas residuais, enumerando alguns dos aspectos mais negativos sem que nos tornemos exaustivos:

- A política de saneamento básico não tem estado devidamente enquadrada numa política nacional de recursos hídricos;
- Os sistemas de abastecimento de água e esgotos têm sido concebidos, na generalidade dos casos, tendo por base uma unidade física — o Concelho — que não é a adequada ao planeamento e gestão optimizada dos recursos hídricos;
- A ausência de planeamento global, nomeadamente físico e financeiro é outra realidade que começa a exigir a necessidade de uma Associação de Municípios;
- Carência de critérios de prioridade a nível nacional e regional;
- Carência no domínio da elaboração específica de normas técnicas e regulamentares;
- A existência de deseconomia de escalas em investimentos e na operação e manutenção dos esquemas (apoio oficial, equipas de reparação e manutenção dos sistemas adutores, electromecânicos, estações elevatórias, etc.);
- Insuficiência no controle de qualidade da água distribuída;

- Dificuldade de uniformização de equipamentos e materiais utilizados. A ultrapassagem desta deficiência seria benéfica a determinados sectores da indústria nacional e simplificaria operações de manutenção.

Assim, impunha-se que a Administração Central definisse:

- A política nacional dos recursos hídricos;
- Que executasse o planeamento integrado dos recursos hídricos e a optimização do seu aproveitamento;
- Que procedesse à conservação e protecção da rede hidrográfica e dos recursos hídricos, assim como, das normas e regulamentos técnicos para a elaboração de projectos e execução de obras de saneamento básico e elaborasse projectos tipo, com vista à standardização de equipamentos.

Seguindo o raciocínio exposto, parece-nos importante que no âmbito da Administração Local coubessem responsabilidades de:

- Distribuição domiciliária de água potável;
- Recolha domiciliária de águas residuais;
- Recolha e drenagem de águas pluviais;
- Captação, tratamento, adução e reserva de águas;
- Transporte, tratamento e lançamento final de águas residuais.

A captação e adução embora no âmbito das Autarquias deveria ser alvo de um parecer dos órgãos competentes da Administração Central, assim como nos casos de tratamento e lançamento final das águas residuais.

Noutros casos, tais como a distribuição domiciliária de água potável, poderia essa acção ser delegada nas Juntas de Freguesia.

Na perspectiva do que se tem vindo a expor traçaram-se competências e intervenções da Administração Central e da Administração Local, convirá referir ainda a importância das Regiões Administrativas e as suas responsabilidades, parecendo-nos sinteti-

camente que se poderiam definir do seguinte modo:

- Assegurar a coordenação das actuações dos Municípios e prestar-lhes o necessário apoio técnico;
- Deliberar, que sempre que tal se revelasse necessário e conveniente, sobre a criação de empresas públicas regionais;
- Exercer tutela sobre as empresas públicas regionais;
- Celebrar contratos-programa com as empresas públicas regionais da respectiva área.

No respeitante a Empresas Públicas poderemos aceitar os seguintes princípios:

- No âmbito das Regiões Administrativas e com o acordo dos Municípios interessados, deveriam ser criadas Empresas Públicas regionais ou sub-regionais de saneamento básico;
- Na direcção e gestão das empresas referidas anteriormente deveriam participar os Municípios integrados na respectiva área;
- Numa fase intermédia, até à criação das Regiões Administrativas caberiam às Associações de Municípios as iniciativas agora previstas.

2. QUESTÕES ECONÓMICO-FINANCEIRAS

O saneamento básico é uma das áreas tradicionalmente deficitárias o que, em princípio, não é de estranhar se tivermos em conta que deste sector partem prestações de serviços elementares ao bem-estar social das populações.

A água é, de facto, um bem essencial a que todos devem ter direito numa perspectiva social justa e correcta, tal como a saúde, a educação e o ensino que se inserem nos direitos fundamentais das pessoas.

Poder-se-à colocar a questão de que, não obstante, a água ser um bem essencial, deveria existir uma relação de utilização deste bem, "comercializado" de forma a pagar-se a si mes-

mo. Esta tese várias vezes defendida, por responsáveis governamentais, não pode ser encarada de forma simplista e linear.

É verdade o argumento de que a água deve ser poupada e, como tal, uma das formas de contenção passará pelo pagamento do seu valor real.

É verdade o argumento de que se criaria uma situação de profunda desigualdade entre as regiões já regularmente abastecidas e as que ainda não têm o mínimo de condições de salubridade, onde os atrasos económicos, sociais e culturais são mais evidentes.

Todavia a gestão da água deverá passar por uma perspectiva global e nacional que até agora não foi devidamente analisada, nem equacionada.

Adiante referiremos o exemplo do Distrito de Setúbal no respeitante à utilização dos consumos indisciplinados da água sob o ponto de vista de gestão. Será que as entidades responsáveis já se debruçaram sobre tal situação?

Será que se os grandes consumidores particulares participassem nos custos da água que consomem gratuitamente, não se poderia de facto praticar um preço menos deficitário da água?

Assim, haverá sempre uma situação difícil de definir, sob o ponto de vista de gestão, pura e simples, sem que os recursos hídricos sejam encarados como um todo a repartir por todos em plena igualdade de direitos.

Depois, naturalmente, deverão ser ponderados todos os indicadores úteis tendentes a permitir um equilíbrio justo do ponto de vista social e económico.

Nesta conformidade é evidente a situação frustrante em que se encontram todos os que ao nível das Autarquias Locais tentam, conscientemente, resolver os problemas do abastecimento de água às populações e a consequente recolha de águas residuais.

Por um lado, têm de investir milhares de contos na implantação, no terreno, de todos os meios necessários — estações de captação e elevação de água, condutas adutoras, reservatórios e redes de distribuição, já não referindo todo o sistema inerente

aos esgotos, tratamentos finais dos mesmos e estações elevatórias.

Independentemente dos vultuosos investimentos de capital necessários, há a considerar o sector de conservação que, na fase actual, em quase todo o País se debate com sistemas velhos, subdimensionados a exigir acções constantes de forma a minimizar as deficientes condições de abastecimento ou de recolha existente.

Quanto à exploração, observa-se que, as matérias-primas, energia eléctrica e combustíveis aumentaram a um ritmo inflacionário superior ao da água que, as Autarquias entenderam ser um bem vital não sujeito à inflacção verificada.

Haverá assim três grandes frentes de investimento que se têm agudizado pelo processo inflacionário galopante que a água não pode nem deve acompanhar.

Outro aspecto não menos relevante, sob o ponto de vista económico e financeiro, com incidência fora do âmbito da área do saneamento básico, como sejam os custos a suportar pela Administração Central e pelas vítimas de uma ausência correcta de saneamento do meio, com reflexos negativos na prevenção das doenças. Ainda hoje não foram devidamente quantificados os custos relativos à área da saúde nem aos reflexos do absentismo provocados por doenças quer seja ao nível do trabalho, quer seja ao nível escolar e outros.

Poderemos no entanto sem grandes dúvidas afirmar que os investimentos correctos de uma política de saneamento básico tração grandes economias, comparadas com as despesas provenientes de uma má política do saneamento do meio.

Por tudo isto, frustrante é verificar que, cada vez mais, nos vamos distanciando do preço real da água em relação ao preço praticado.

Em Almada, concretamente, a água é vendida a 7\$50/m³ no 1º escalão — temos acompanhado sistematicamente os preços da EPAL — enquanto que o seu custo real se cifra, já hoje, na ordem dos 15\$00/m³.

Efectivamente o preço a que estão sujeitos os Municípios de Almada, é de facto já um preço social. Mas as dificuldades de manutenção, de tal preço, começam a ficar comprometidas.

Repare-se que Almada, tal como muitas outras Autarquias, está a desenvolver um vasto trabalho na área do saneamento básico, com necessidades de investimento de 1.200.000 contos dos quais já investiu cerca de 500.000 contos.

Quem consegue corresponder a esta necessidade, mesmo tendo em conta os grandes benefícios provenientes da Lei de Finanças Locais?

Tenha-se em conta que, em Almada, o sistema de saneamento básico tem uma idade média superior a 30 anos, e que há 30 anos a sua população era de 30 mil habitantes, tendo-se observado um aumento demográfico que nos dá um número seis vezes maiores do que então. Que se utilizam das mesmas infra-estruturas completamente degradadas e subdimensionadas.

Como pode uma Autarquia solucionar problemas deste tipo?

Recorrendo às suas receitas próprias, às verbas provenientes da Lei de Finanças Locais e ainda ao crédito bancário. Mas será que, com estas necessidades de financiamento e com a situação financeira já descrita em termos de custo da água, se pode recorrer ao crédito bancário?

Onde estão os juros bonificados?

Como se pode recorrer ao crédito quando às Autarquias Locais se aplica uma taxa de juro de 17%?

Esta situação implica, necessariamente, que a Administração Central dê cumprimento à legislação recentemente aprovada e promova uma política de crédito, às Autarquias, altamente bonificada e com prazos alargados.

Considerando que a Lei das Finanças Locais limita um montante dos empréstimos a contrair pelas Autarquias na banca, exigindo que os encargos financeiros não ultrapassem uma determinada parcela das suas receitas, isso implica que os elevados juros, agora praticados, limitam significativamente a capacidade

de acesso à banca e, como tal, a possibilidade de investimentos e de resolução dos problemas das populações.

3. LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

Um dos maiores condicionalismos até agora impostos às Autarquias Locais, com reflexos em todas as áreas de intervenção, incluindo o saneamento básico, prendia-se com a ausência de critérios e métodos de financiamentos e subsídios da Administração Central em relação à Administração Local.

Essa situação permitia a prática das maiores injustiças e desajustamentos profundos entre Municípios e regiões, sendo muitas vezes utilizado o lamentável critério do compadrio, do favor político e da discriminação.

Com a Lei das Finanças Locais, deu-se um dos mais importantes e significativos passos na democratização institucional das Autarquias e, criaram-se condições correctas de gestão e administração, pondo-se a partir daí ao dispor das Autarquias critérios passíveis de desenvolver um trabalho devidamente elaborado e planificado, tendo-se arrumado o "chapéu da pedinçice".

Todavia sendo a Lei das Finanças Locais um instrumento da maior importância para a gestão das Autarquias, deverá ter-se em conta o facto de que os 18% que se arrecadam do O.G.E. destinados aos Municípios, devem ser encarados numa perspectiva dinâmica cuja tendência deverá ser, inevitavelmente, a de subir sob pena de a curto prazo se verificarem graves restrições financeiras ao regular funcionamento da actividade municipal.

Considerando que este importante assunto vai ser analisado noutro espaço deste Seminário, escusamo-nos a mais considerações referindo-se só o lamentável tratamento a que a Lei das Finanças Locais foi sujeita em 1979 com enormes e irremediáveis prejuízos para o Poder Local em consequência da sua não aplicação integral.

Esta situação da tal forma condicionante comprometeu, em muitos casos, investimentos da maior importância em diversos sec

tores nomeadamente no lançamento de obras que viriam completar sistemas de abastecimento de água e de recolha de águas residuais.

Esperamos que no ano que decorre esta tremenda restrição não se volte a repetir sob pena de os homens empenhados na resolução dos problemas prementes das populações verem os seus esforços debaldados e o povo português continuar a ver adiada a resolução dos principais anseios.

4. LEI DE INVESTIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Por imposição da Lei das Finanças Locais (artº 10º, nº 1) está agora aprovada a Lei de Investimentos da Administração Local que assume especial importância e significado para o Poder Local com particular incidência na "delimitação e coordenação das actuações da Administração Central, Regional e Local relativamente aos respectivos investimentos".

A aprovação desta Lei veio eliminar enormes condicionamentos administrativos e reforçar o Poder Local, dando-se assim cumprimento aos preceitos constitucionais respeitantes à descentralização administrativa.

No fundamental a Lei contém inovações que se sintetizam da seguinte forma:

- Atribuição aos Municípios de amplas competências em vários domínios com incidência na política de solos, o que vem naturalmente minimizar alguns dos problemas que se colocavam na área do saneamento básico especialmente no respeitante à utilização de solos para implantação de diversas infra-estruturas e equipamentos funcionais;
- Alarga o âmbito das atribuições dos Municípios em novas áreas, reduzindo a sua dependência em relação à Administração Central nas restantes áreas que lhes eram atribuídas, nomeadamente as do saneamento básico;

- Abre novas perspectivas à constituição de Associações de Municípios, concedendo-lhes um já considerável campo de actuação, em domínios da responsabilidade dos Municípios e da Administração Central;
- Estabelece prazos para que o governo regulamente a política de crédito aos Municípios, conforme determina a Lei das Finanças Locais e define as responsabilidades da Administração Central no que se refere ao apoio técnico a prestar às Autarquias.

O cumprimento integral das disposições desta Lei e da Lei das Finanças Locais — as quais certamente irão ser alvo de resistências em diversos domínios — vem permitir aos órgãos do Poder Local a definição de um vasto plano de actuação ao nível de Municípios e Freguesias, que até aqui era impossível. Do cumprimento desta Lei sobressai:

- Importantes competências no que toca à aprovação de planos, declaração de utilidade pública, poses administrativas, etc.;
- Meios financeiros adequados desde que as leis sejam cumpridas e se estabeleçam as linhas de crédito bonificadas.

Pela síntese e rápida enumeração de algumas das mais importantes consequências desta Lei, recentemente aprovada, pode-se avaliar a extraordinária importância de que se revestirá a sua aplicação, assim como as enormes responsabilidades que resultarão para todos os que cumprem o dever cívico de gerir os desígnios das Autarquias, em especial para os que sabem ser a descentralização um importante factor de consolidação da democracia em Portugal.

5. GESTÃO RACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS — LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO CÓDIGO CIVIL

É da responsabilidade das Autarquias uma parcela importante da gestão dos recursos hídricos, embora exista a Direcção-Ge-

ral dos Recursos Hídricos e Aproveitamentos Hidráulicos a quem compete a nível central coordenar e regulamentar a utilização desses recursos.

No entanto, o sentimento que adquirimos sobre este problema prende-se com a situação profundamente injusta, sob o ponto de vista social, da utilização da água por particulares sem qualquer tipo de controlo e profundamente incorrecta, sob o ponto de vista de gestão global dos recursos hídricos.

Por um lado temos a água para utilização doméstica, distribuída através das Autarquias ou Empresa Pública, que é fornecida aos consumidores mediante o pagamento de uma determinada tarifa, tal como sucede, nalguns casos, com o fornecimento de água a indústrias, comércio, instituições sociais, etc..

Por outro lado, os que detêm furos de captação próprios, ou seja, furos particulares de onde lhes provem a água que necessitam por vezes em caudais de elevado valor, sem que para o efeito estejam a qualquer pagamento de tarifas ou taxas.

Como exemplo, poderemos afirmar que, no Distrito de Setúbal os furos de particulares que alimentam diversos consumos industriais extraem e consomem cerca de 48 milhões de metros cúbicos, enquanto que os furos municipais que servem quase toda a população residente, pequenas indústrias e comércio, captam cerca de 35 milhões de metros cúbicos, e que a agricultura consome cerca de 8 milhões de metros cúbicos.

Deste exemplo ressalta claramente a irracionalidade da gestão dos recursos hídricos e a injustiça social que atrás referimos, porquanto os particulares sem estarem sujeitos a qualquer tipo de participação na aquisição da água, utilizam quantidades superiores de água àquela que é utilizada por toda a população.

As Autarquias do Distrito de Setúbal, em tempo oportuno, fizeram sentir este grave problema ao governo tendo como consequência saído nova legislação, que compilou a anteriormente existente e determinou para os Distritos de Setúbal, Leiria e Coimbra que não se licenciassem novos furos com profundidade su-

perior a 20 metros sem prévia licença — Decreto-Lei nº 376/77.

Sucede porém que embora este novo Decreto tenha tido em conta a necessidade de defender o interesse nacional de disciplinar o uso da água na perspectiva do conceito unitário dos recursos hídricos, não foi possível dar-se passos mais significativos sob pena de se colidir com o Código Civil onde se determina que:

- 1 - O direito de propriedade de imóveis, encontra-se regulado em especial no artº 1344 e seguintes do Código Civil definindo o espaço aéreo correspondente à superfície, bem como o subsolo com tudo o que nele se contém e não esteja desintegrado do domínio por lei ou negócio jurídico.
 - Verifica-se assim que o direito do proprietário abrange uma coluna, com um perímetro idêntico ao da superfície do solo, aérea e subterrânea tecnicamente sem limites.
 - Eliminam-se aqui por não interessar certas questões, como por exemplo, o espaço aéreo reservado à navegação e o caso das minas que por lei já estão desafectadas do domínio particular.
- 2 - No que se refere à propriedade das águas a lei classifica-as em públicas e particulares — artº 1385. As primeiras estão sujeitas ao regime estabelecido em leis especiais, estando as segundas sujeitas ao regime do Código Civil no que se inscreve nos arts. n.ºs 1385 e 1402 entre outros.
 - Desde logo para o Código Civil são particulares as seguintes águas:
 - As que nascem em prédios particulares enquanto não transpuserem, abandonadas, os seus limites;
 - As subterrâneas existentes em prédios particulares;
 - Os lagos ou lagoas dentro de prédios particulares que não sejam alimentados por corrente pública;

- As originariamente públicas que tenham entrado no domínio privado até 21 de Março de 1868 por doação régia ou concessão;
- As águas públicas que tenham sido concedidas perpetuamente;
- As águas subterrâneas existentes em terrenos públicos municipais ou de freguesia, exploradas mediante licença.

São ainda particulares:

- Os poços, galerias, canais, levadas, aquedutos, reservatórios, albufeiras e demais obras destinadas à captação, derivação ou armazenamento de águas públicas ou particulares;
- O leito ou álveo das correntes que atravessa terrenos particulares.

No que se refere ao aproveitamento das águas há a destacar em especial, que o dono do prédio onde haja alguma fonte ou nascente de água pode servir-se dela e dispor livremente do seu uso.

Em relação às águas subterrâneas, verifica-se que é lícito ao proprietário procurá-las no seu prédio por meio de poços ordinários ou artesianos ou quaisquer escavações, contando que não prejudiquem os direitos que terceiro haja adquirido por justo título.

O regime que se acaba de descrever evidencia uma concepção individualista do direito de propriedade, bem como o conceito de direito — poder — absoluto sobre a coisa, estendendo-se esse conceito ao poder do uso e disposição, não adequado à ideia de função social da propriedade que deve presidir à sua regulamentação.

Hoje, a doutrina dominante mesmo nos países da Europa capitalista tende a encarar e defender cada vez mais a publicização das águas como forma de se possibilitar a gestão racional e adequada às necessidades sociais dos recursos hídricos.

Pelos profundos condicionalismos que o Código Civil contém, inadequados às necessidades sociais do País e pouco conforme com o disposto na Constituição em especial nos seus arts. 89º e 90º, parece não haver dúvidas da necessidade de proceder-se à sua revisão.

De tudo isto poderemos concluir que se impõe uma reflexão mais profunda do problema considerando algumas questões, tais como:

- Necessidade de aumentar o conhecimento das disponibilidades e consumo de água actuais e futuros, lançando-se as bases para a realização de inventários dos recursos e necessidades de água periodicamente actualizados.
- Necessidade de elaboração de um plano nacional dos recursos hídricos com intervenção de todos os sectores interessados — nomeadamente as Autarquias — e devidamente integrado no planeamento económico e social geral.
- Necessidade de medidas que assegurem a coordenação eficiente dos organismos actualmente existentes com intervenção nos problemas da água — entre os quais as Autarquias.
- Necessidade de medidas que conduzam à revisão da legislação em vigor relativamente a águas e à elaboração de nova legislação devidamente ajustada, às linhas políticas e programáticas apontadas pela Constituição, tendo em conta que a legislação básica ainda hoje em vigor data do final do século passado e do princípio deste século.
- Necessidade de incentivar a participação democrática das populações, dos trabalhadores em geral, dos técnicos e de todos os organismos interessados — entre os quais as Autarquias — na análise dos problemas da água e definição das respectivas soluções.

Notas Bibliográficas

O presente trabalho, nalguns casos foi desenvolvido tendo como suporte artigos publicados na Revista PODER LOCAL — Revista da Administração Democrática, Editada em Lisboa pela Editorial Caminho.