

SEMINÁRIO SOBRE ABASTECIMENTOS DE ÁGUA E ESGOTOS EM PORTUGAL

IMPLICAÇÕES DAS LEIS DAS COMPETÊNCIAS E DAS FINANÇAS LOCAIS NO
SANEAMENTO BÁSICO

JOÃO GOMES DE ABREU E LIMA^(*)

(*) Licenciado em Direito, Presidente da Câmara Municipal de Ponte de Lima.

Minhas Senhoras e Meus Senhores:

Foi pedida por amigo a quem muito prezo, a minha colaboração neste "Seminário sobre Abastecimentos de Água e Esgotos em Portugal", organizado pela Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, com o apoio do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, da Comissão Nacional do Ambiente e com o patrocínio da Ordem dos Engenheiros.

Leigo e longe do particularismo e da especialidade da matéria, pouco afoito à precisão dos cálculos, ou à concretização de projectos específicos de saneamento básico e pouco elucidado ou seguro da visão geral ou do conjunto dos problemas de construção e exploração de sistemas de abastecimento de água e de esgotos a nível nacional, apenas, se pode encontrar a justificação da minha presença aqui em duas circunstâncias, que tem de facto, alguma correlação, ainda que ténue e distante, com o objectivo deste seminário: por um lado, o facto de ser um apaixonado defensor da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, por outro lado, o ser um autarca municipal que sentiu ao longo de um mandato já terminado, e continua a sofrer um renovado período, as carências prementes, que se verificam no seu município, no domínio do saneamento básico e que padece, em vários sectores, as dificuldades quase intransponíveis de eliminar ou, pelo menos, de atenuar essas mesmas carências.

O meu contributo será, portanto, muito condicionado, quer pelo limitado e circunscrito entendimento que a administração ou o Governo do meu município rural me proporciona dos problemas de saneamento básico, sobretudo no domínio do abastecimento de águas, quer pela análise do que foi o sistema do Código Administrativo de 1936, quer pela fé que, necessariamente, deposito na legislação criadora da autonomia do poder local, publicada nos últimos três anos pela Assembleia da República, e, sobretudo, pela grande esperança nos futuros preceitos que, necessariamente, hão-de dar corpo a outras formas de descentralização administrativa.

1. A vida e a administração municipais no nosso País estiveram asfixiadas e contidas, durante quase um século, salvo curtos períodos de efêmera duração, por uma filosofia, uma política e uma legislação de nítida e de profunda influência administrativa francesa, de organização e prática napoleônica, que defendiam uma acentuada centralização administrativa, em que se atribuía ao poder central a única competência e a exclusiva faculdade de intervir e programar, decidir e executar, desde a inventariação das necessidades e da ordenação das actividades locais, até à oportunidade dos mais insignificantes investimentos a realizar na freguesiamenos significativa de qualquer concelho rural.

As Câmaras Municipais, com os seus presidentes nomeados pela administração central e, por isso, dependentes, política e moralmente, do Ministro do Interior, colocados na generalidade dos casos, em situação de temor reverencial, tinham o seu elemento mais válido, representativo e prestigiado, sistematicamente condicionado, dependente e hipotecado ao programa, ao critério e à vontade governamental, mesmo que na esfera da sua observância e sensibilidade, para não dizer competência, coubessem insofismavelmente as matérias e os problemas do maior interesse e da maior relevância para o concelho.

Tudo quanto se construísse, fora das grandes cidades e das capitais de distrito, fazia-se sempre por opção e decisão da administração central, uma vez que as câmaras rurais, não só não dispunham de meios financeiros próprios para fazer face por si, à mais insignificante das obras, como não tinham competência para decidir, nem dispunham, regra geral, de pessoas responsáveis que tivessem a envergadura profissional, a estatura política e a capacidade e a coragem de decisão à altura e com a dimensão de poderem discutir, exigir ou sacar aos diversos sectores governamentais a atenção precisa e os despachos de execução, definitivos e favoráveis, conducentes à satisfação das necessidades primárias e essenciais da vida e do desenvolvimento das populações rurais.

Muito do que se realizou e se fez no domínio da administração municipal rural, no último século, resultou, em geral, de actos de generosidade e de afecto dos membros do governo, motiva-

dos pela teimosa pedinchice ou da enfadona persistência, em que se viam caídos os presidentes de câmara mais activos, mais interessados, mais comprometidos e mais empenhados com os seus municípios na realização dos interesses locais.

As câmaras municipais, sobretudo as rurais, vazias de receitas, tuteladas em excesso, despidas de competência, mais pareciam acéfalos e abúlicos do que administradores e defensores de toda uma série de legítimos anseios, justas pretensões e indiscutíveis direitos que, tanto no campo económico, como no social, constituíam os mínimos benefícios a que as populações rurais tinham jus.

Daqui resultou que a grande maioria dos concelhos rurais atingisse uma situação de degradação económica, social e sanitária de completo abandono e se encontrasse numa situação de primitivismo e de incúria, em face dos benefícios, das comodidades, do progresso e das regalias que envolviam, rodeavam e serviam as populações dos grandes centros urbanos.

Do sistemático abandono e do esquecimento das condições de vida das populações rurais, provocaram particular escândalo a extensão e a profundidade das carências no domínio do saneamento básico.

2. A revolução de 25 de Abril de 1974, alterando, profundamente, o regime político, em vigor até àquela data, anunciou uma modificação completa no domínio da administração local, prometendo a criação de condições indispensáveis à sua autonomia: um somatório de competências específicas, amplas e concretas, para os órgãos autárquicos, a outorga de disponibilidades financeiras adequadas às carências dos municípios, a constituição dos órgãos autárquicos por eleição directa e secreta dos cidadãos eleitores das respectivas áreas de jurisdição.

Este anúncio foi, aliás, bem demorado em se satisfazer e a promessa foi, por vezes, bem difícil de se cumprir.

Logo após a revolução instalaram-se em todas as câmaras municipais comissões administrativas de restrito cariz partidário -

rio, formadas, apenas, por elementos de duas ou três correntes ou ideologias políticas, que perduraram nas autarquias, sem qualquer controlo, durante dois anos e meio: até ao dia 2 de Janeiro de 1977, data em que tomaram posse os verdadeiros autarcas, eleitos nas primeiras eleições, que se realizaram para a constituição do Poder Local.

A Lei nº 79/77, que define as novas competências e atribuições aos diversos órgãos autárquicos, só foi aprovada pela Assembleia da República em 29 de Junho de 1977, entrando em vigor em 25 de Novembro daquele ano, quarenta e um mês após a data da revolução.

A Lei nº 1/79, conhecida por lei das finanças locais foi aprovada em 10 de Outubro de 1978, entrando em vigor em 2 de Janeiro de 1979, mas a sua primeira aplicação só se veio a verificar em Junho de 1979, — decorridos mais de cinco anos sobre o 25 de Abril — depois de várias e atribuladas vicissitudes e negociações, ocorridas entre o IV Governo Constitucional e os grupos parlamentares da Assembleia da República, quanto à forma e extensão da sua aplicação.

A lei da delimitação e coordenação das actuações de administração central, regional e local, relativa aos respectivos investimentos, para a qual o Governo apresentou uma proposta à Assembleia da República, foi aprovada por este órgão de soberania em Julho de 1979, mas acabou por ser considerada inconstitucional pelo Conselho da Revolução, de modo que este importantíssimo problema, ainda se encontra por definir e resolver.

3. O artigo 239º da Constituição da República Portuguesa consagra o princípio da descentralização administrativa, definindo que as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei.

Na sequência deste preceito constitucional foram publicadas, conforme já referimos, e encontram-se em vigor, a lei das competências das autarquias e a lei das finanças locais.

Estas duas leis são, portanto, os instrumentos legais que conferiram às autarquias locais, e aos seus órgãos e muito especialmente às câmaras municipais, não só atribuições e competências, que até então lhes eram vedadas, mas também, e sobretudo, proporcionaram-lhes as condições financeiras mínimas para, por si próprias, levarem a efeito no uso das suas competências a realização das obras conducentes à satisfação das carências fundamentais e que, mais profunda e amplamente, afectam as respectivas populações.

Se, por um lado a lei das competências das autarquias dignificou e enobreceu os órgãos do poder local e reconheceu a sua autonomia criando e definindo uma zona, um núcleo ou uma série de acções ou actuações próprias, específicas, e exclusivas do poder local que não podem ser usurpadas, nem controvertidas, pela administração central, por outro lado, a lei das finanças locais, veio tornar a descentralização e a autonomia local efectiva e actual, e veio proporcionar meios financeiros, criar condições e gerar os instrumentos, precisos e indispensáveis, à efectivação e concretização das competências autárquicas, à realização das atribuições, à execução dos programas elaborados por força e na dimensão das competências dos órgãos autárquicos.

A lei das finanças locais, permitindo e gerando a autonomia financeira, garante e reforça a descentralização administrativa, dando ao autarca municipal, conhecedor das carências do seu concelho, a possibilidade de eliminá-las ou reduzi-las, quebrando-se, assim e em grande parte, a dependência real e efectiva em que se encontravam em relação ao Governo, muitas vezes alheio, indiferente, insensível ou ignorante da realidade, da dimensão e da profundidade dessas mesmas carências.

A lei das finanças locais, posta em execução pela primeira vez com a aprovação do Orçamento Geral do Estado em meio do ano passado, ainda que não pela aplicação da sua percentagem mínima no que se refere às receitas de capital, já constituiu e proporcionou substanciais meios financeiros à maior parte dos municípios rurais para realizarem obras urgentes e essenciais às condições mínimas da vida das populações, sobretudo, dos meios rurais.

Estamos esperançados e até confiantes que as receitas fiscais dos municípios, que o actual governo incluirá na proposta de lei do Orçamento Geral do Estado para o ano em curso, a apresentar brevemente, à Assembleia da República, irão corresponder, pelo menos, às percentagens mínimas previstas nos números 1 e 2 do artigo 8º da lei das finanças locais.

A Assembleia da República ao discutir e votar a segunda proposta da lei do Orçamento Geral do Estado para 1979, atendendo às razões excepcionais, invocadas pelo Governo, "o não se agravar o deficit orçamental do Estado e fornecer às autarquias os meios financeiros, minimamente adequados, à execução dos respectivos programas de actividades" acedeu, sem que tal aquiescência possa vir a constituir exemplo a repetir no futuro, que as receitas de capital, a transferir para as autarquias locais, e a que se refere a alínea c), do artigo 5º da Lei nº 1/78, não fossem calculados nos termos do nº 2, do artigo 8º, da mesma lei, mas fossem, desde logo, fixados na mesma verba global de 14 milhões de contos.

Apesar desta tolerância da Assembleia da República, que retirou às autarquias locais cerca de 20 milhões de contos, as suas receitas globais (31,6 milhões de contos) ultrapassam as receitas de 1978 (18,7 milhões de contos) em 12,9 milhões de contos.

Estão, praticamente, criados, através da lei das competências dos órgãos autárquicos e da lei das finanças locais, as condições essenciais que garantem a autonomia do poder local; agora pertence-lhe inventariar as carências, definir as prioridades, estabelecer os programas de actividades e dar-lhes cumprimento e execução.

É certo que nem tudo quanto falta ou é realizável nos concelhos, deverá ser da competência e da responsabilidade das câmaras, como nem tudo quanto se faz, ou quanto se realiza na área territorial do município deverá competir à autarquia municipal.

A acção da administração central terá de chegar e de se fazer sentir também em todos os Concelhos, e pretende-se que che-

que, sobretudo, aos concelhos rurais e não podemos esquecer ou ignorar que há muitos problemas, múltiplas carências, diversas necessidades, comuns a mais do que um, dois ou três concelhos, e que só poderão ser tecnicamente solucionadas e atendidas, e economicamente exequíveis, ou através da associação ou de agrupamento de vários municípios, ou ainda através de uma acção directa ou conjunta da administração central.

A delimitação de competências, entre os diversos níveis da administração, terá que tomar também em linha de conta uma série de actuações ou fases inerentes à actividade de investimento, como o planeamento, a programação, a aprovação de projectos, o financiamento e a execução, a gestão e a manutenção dos respectivos equipamentos, e o funcionamento dos serviços que utilizam os respectivos equipamentos, no intuito de compatibilizar os interesses do poder local com as necessidades de integração de investimentos públicos numa perspectiva de interesse regional e de unidade nacional.

Se a autonomia do poder local e a descentralização administrativa são princípios básicos e essenciais do desenvolvimento dos concelhos, sobretudo dos mais atrasados e afectados nos benefícios sociais e no progresso económico, o certo é também que este princípio não pode redundar ou cair no erro ou no exagero da instalação de uma série de quintas, de coutadas ou de capelanias que desarticulam, desintegram e divorciam da unidade nacional.

Por tudo isto é indispensável também que a Assembleia da República se debruce de novo e reelabore nova lei que delimite e coordene com senso e equilíbrio as competências da administração central, regional e local no domínio dos investimentos.

4. A grande maioria das câmaras municipais deste País ao fazerem o levantamento dos factos e das carências das populações dos seus concelhos deparam com uma solução dolorosa, deplorável e conflagradora pela circunstância de faltar quase tudo quanto é reputado e considerado primário e essencial à pessoa humana, à sua dignidade, aos problemas fundamentais, inerentes, intrínsecos ao desenvolvimento da vida; a educação, o transporte e a circulação, a saúde, a habitação, as condições de higiene e de salubridade, a recreação, e o divertimento, a convivência social.

Destas faltas umas são mais graves do que outras, umas menos acentuadas, outras menos profundas; umas mais simples e fáceis de resolver, outras mais complicadas e de solução muito mais dispendiosa.

Estamos convencidos que no mundo, no domínio e na generalidade das carências da grande maioria dos municípios rurais — e refiro-me, mais uma vez, a estes municípios, porque foram sempre os mais desprotegidos e os eternos esquecidos das grandes entidades públicas, em todos os tempos e regimes — os problemas de saneamento básico são os mais extensos e generalizados, os mais profundos e difíceis de solucionar, aqueles que implicam e exigem uma maior colaboração e entendimento entre a administração central, regional e local, porque, sendo aqueles que envolvem maior volume de investimento, são também os que muitas vezes implicam ou aconselham uma prática de associação intermunicipal e uma interligação com o Governo para se beneficiar, não só das pesquisas, dos estudos e dos ensaios, mais amplos e vastos, que ultrapassam os limites dos concelhos e competem à região ou à administração central, mas também para aproveitarem da complementaridade dos recursos naturais e da vantagem das economias de escala, mas que, muitas vezes e infelizmente, o bairrismo exagerado ou o antagonismo ancestral prejudicam, afectam ou não permitem, recusando-se soluções e projectos, tecnicamente mais fáceis e economicamente preferíveis.

Referir-nos-emos, agora, a alguns aspectos do saneamento básico, que nos parecem mais relevantes, mas vistos ou enquadrados à luz, à dimensão ou no entendimento das três leis que mencionamos no início deste trabalho, uma vez que não somos, nem técnico, nem especialista de saneamento básico, mas um simples e modesto autarca que se preocupa, interessa e empenha por estes problemas e que, sobretudo, sofre e padece com as carências dramáticas que neste domínio afectam e afligem todas as populações e todas as freguesias do meu concelho rural do Alto Minho.

Aquilo que nos parece mais relevante ou trágico no campo do saneamento básico é a carência de água potável, que atinge índices baixíssimos, que são nulos ou escassíssimos na quase totalidade das povoações, e o tratamento dos efluentes.

Quais são as principais dificuldades que se deparam para resolver, apenas, estes dois problemas?

Mencionamos quatro aspectos e referir-nos-emos depois, a cada um deles, mais desenvolvidamente, correlacionando-os, com as leis das competências das autarquias, das finanças locais, da delimitação e coordenação da administração central, regional e local.

Antes de mais há que lançar e incrementar estudos de âmbito regional ou até nacional que possibilitem programar e estabelecer o grau de prioridade das obras a executar nos diversos concelhos.

O problema dos empreiteiros afecta muitas vezes, gravemente, a realização das obras de saneamento, quer pela falta que deles se faz sentir, quer pela deficiência da tecnologia e de equipamento de que dispõem e que, muitas vezes os tornam inoperantes.

Implicando as obras de saneamento investimentos muito vultosos, as disponibilidades financeiras da maioria dos municípios não conseguem fazer face aos compromissos que elas implicam.

Uma vez realizadas as obras de saneamento, sejam de captação, de tratamento e de distribuição de água potável, sejam de instalação de esgotos e de estações de depuração ou sejam de recolha de lixos, tudo isto implica uma equipe de técnicos, aptos, eficientes, que garantam o bom e regular funcionamento dos diversos sistemas.

4.1. É indispensável que haja estudos prévios prontos, que possibilitem a implementação das obras de saneamento, nos diversos concelhos e é preciso definir o âmbito e o grau de desenvolvimento que estes estudos devem abranger.

A análise dos problemas de saneamento deve ser limitada às povoações de um concelho ou deve ir mais além e abranger toda uma região que tenha implicações com vários concelhos até de mais que um distrito?

Quantas vezes a resolução do saneamento, nomeadamente o abastecimento de água, se pode tornar mais económico abrangendo povoações que pertençam a diferentes concelhos.

Para solucionar, encaminhar e definir estes problemas é urgentíssima a publicação da lei da delimitação e coordenação da administração central, regional e local sobre os respectivos investimentos.

Por outro lado, a carência de água nalgumas áreas pode ser mais fácil e rapidamente resolvida se atendermos à possibilidade de intercâmbio tecnológico e financeiro entre concelhos.

Estas situações acarretam, forçosamente, uma questão integrada de sistemas ou de projectos que só se conseguirão através de acordos a realizar em associações de municípios, ou pela administração regional.

De igual modo o tratamento das águas residuais poderá algumas vezes abranger povoações confinantes, muito embora pertencentes a diferentes concelhos.

Todas estas situações, para se revestirem de vantagem técnica e económica, só podem ser feitas com a participação de uma entidade que ultrapasse a competência, a dimensão e a capacidade financeira de um município. Não deverá, neste caso, a intervenção competir ao poder central, quer pela participação técnica dos seus serviços e órgãos especializados, quer pela participação financeira, através do Orçamento Geral do Estado?

Até que ponto não deve, portanto, a lei das finanças locais aclarar, expressa inequivocamente, o princípio tácito, que ela encerra e que presidiu à sua feitura, no sentido do Estado poder e dever participar ou subsidiar agrupamentos de autarquias locais em obras de saneamento, que envolvam mais de um município e não se considere este princípio circunscrito, apenas, ao ano de 1979, como se refere, literalmente, na alínea b) do nº 2, do seu artigo 10º.

4.2. Não basta, porém, ter estudos, suficientemente, desenvolvidos para levar a efeito os empreendimentos programados pelas câmaras municipais.

Muitas vezes o poder de resposta por parte dos empreiteiros não satisfaz, em tempo oportuno, os empreendimentos lançados a concurso.

Quais as causas para o desinteresse que se verifica tantas vezes?

Consideramos que a desconfiança ou o desinteresse, que se tem notado nos empreiteiros, resulta, por um lado, da instabilidade económica, da inflacção e dos pagamentos retardados, por outro lado, do encarecimento dos encargos fixos, necessários para fazer face aos empreendimentos, e que são cada vez mais elevados.

Outra das causas que se começa a verificar, está relacionada com a falta de renovação do equipamento mecânico dos empreiteiros.

Na verdade, tem-se assistido a uma retracção na compra de equipamento, o que faz com que as frotas não sejam renovadas e por isso mesmo se encontrem em estado bastante deteriorado.

No âmbito a que nos estamos a referir, ainda julgamos de ver salientar a falta de planeamento e a programação global por parte das entidades responsáveis que, lançando empreendimentos, de forma indiscriminada, provocam a rotura de fornecimento de diversos materiais.

Isto constitui um alerta para a necessidade de recorrer ao planeamento integrado, evitando tanto quanto possível, a descontinuidade ou o desajuste no lançamento de obras.

Julgamos que as comissões coordenadoras das diversas regiões podiam desempenhar, desde já, um papel importantíssimo e altamente benéfico e salutar na garantia e efectivação deste planeamento integrado, não só pela sua intervenção directa, como também pela acção dos diversos Grupos de Apoio Técnico aos Agrupamentos de Concelhos; seria um princípio ou ensaio de efectiva regionalização de que, infelizmente, ainda nos encontramos muito distanciado

dos.

4.3. O terceiro ponto que temos de considerar é o do custo e do financiamento das obras de saneamento pelos volumosos encargos que implicam.

Sabendo que em média as obras de saneamento custam cerca de 15 000\$00 por habitante, não consideramos possível o reembolso do investimento aplicado, somente através das taxas a cobrar aos consumidores; haverá valores que tem de ser levados, necessariamente, a fundo perdido para não termos tarifas absolutamente inoportáveis.

Se na realização destas obras de saneamento, seja nas de captação e condução de água, seja nas de instalação de rede de esgotos ou de estações de depuração o Estado não intervém, como, aliás, lhe deve competir, não haverá, na generalidade das autarquias municipais, dentro das condições ou limites mínimos estabelecidos pela lei das finanças locais, receitas que cheguem para resolver as enormes carências que se verificam na generalidade dos concelhos rurais do País.

E se para suprir a falta de participação do Estado, as câmaras municipais tiveram de recorrer ao crédito, mesmo que este beneficie de juros bonificados, as tarifas atingirão, necessariamente, valores muito elevados.

Não vemos possibilidade de as finanças locais poderem, por si só, levar a efeito obras que impliquem investimentos tão elevados.

4.4. Torna-se desnecessário referir a importância da realização das obras de saneamento com vista a minorar os perigos para a saúde pública.

Lançado o empreendimento, a sua manutenção e a exploração obrigam, porém, não só a encargos de conservação, como também à preparação de elementos técnicos competentes que estejam habilitados a operar com as centrais elevatórias e as estações de trata

mento.

Para isso torna-se necessário preparar quadros técnicos médios que saibam operar com aqueles órgãos e possam prestar assistência aos sistemas a instalar.

Ter-se-á que apetrechar os serviços camarários com meios técnicos e humanos que possam responder com oportunidade e prontidão a todos os problemas e acidentes eventuais que possam surgir no decurso da exploração do sistema.

Para poder satisfazer a totalidade das questões apresentadas é necessário planejar e desenvolver o intercâmbio tecnológico entre a administração central e a administração local e criar as disponibilidades financeiras que permitam a fixação de tarifas facilmente suportadas pelos respectivos utentes e temos que nos lembrar que o saneamento básico não é um luxo ou um privilégio, mas um serviço de primeira necessidade para as nossas populações.