

# OBSERVARE 1<sup>st</sup> International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

## I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

---

### INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



### AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

---

# Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>

## Portugal e a Privatização da Água

Telma Maria Serra Veras  
Universidade de Coimbra

**Palavras chave:** Água, Privatização, *Commodities*, Direito à água, Questões sociais

Actualmente a água deixou de merecer tratamento especial apenas em momentos de desastres naturais ou de inovações tecnológicas, para ser assunto presente nas agendas políticas nacionais e internacionais. Em Portugal, a questão da privatização da água num contexto de mudança política, de necessidade de reformas estruturais e de grave crise económica não pode deixar de ser alvo de reflexão e de construção de um pensamento crítico relativamente às implicações económicas, sociais e ambientais subjacentes. Sendo esta questão polémica em qualquer parte do mundo, e não sendo inédita no plano internacional, ainda é debatida discretamente em Portugal. É identificada uma forte justificação e pertinência na análise e debate do assunto pelas questões sociais que o rodeiam e que não podem ser esquecidas, contribuindo para o debate interno desta medida política com consequências práticas na vida de toda a sociedade portuguesa, e para o debate externo conduzido no seio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou no World Water Council. A reflexão pretendida deve também ter presente a questão do tratamento do bem comum que é a água enquanto “commoditie”, o General Comment nº15 de 2002 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, e a questão das “guerras de água” que ameaçam os Estados no plano doméstico e internacional.

**Telma Maria Serra Veras** – Licenciou-se em Farmácia pela Escola Superior de Tecnologias da Saúde de Coimbra em 2003. De 2004 a 2008 frequentou a Licenciatura em Bioquímica pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra. Em 2008 ingressou na Licenciatura em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, e que no momento presente está a concluir. Em Junho de 2011 candidatou-se ao Mestrado em Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

# Portugal e a Privatização da Água

Telma Maria Serra Veras

## Resumo

Actualmente a água deixou de merecer tratamento especial apenas em momentos de desastres naturais ou de inovações tecnológicas, para ser assunto presente nas agendas políticas nacionais e internacionais. Em Portugal, a questão da privatização da água num contexto de mudança política, de necessidade de reformas estruturais e de grave crise económica não pode deixar de ser alvo de reflexão e de construção de um pensamento crítico relativamente às implicações económicas, sociais e ambientais subjacentes. Sendo esta questão polémica em qualquer parte do mundo, e não sendo inédita no plano internacional, ainda é debatida discretamente em Portugal. Exibindo a água duas dimensões, a de direito à água e a de bem económico, caracterizadoras respectivamente da via da água como um direito de todos e a via neoliberal, pretende-se a partir de uma abordagem empírica e dedutiva contribuir para a reflexão da possibilidade de privatização da água em Portugal e seu debate actual.

**Palavras-chave:** Portugal, privatização da água, governação neoliberal, direito à água, bem económico.

## Introdução

A imagem a partir do espaço do planeta Terra transmite-nos a ideia de que a água é um recurso abundante devido ao profundo azul que ocupa cerca de 70% da superfície planetária e que serviu até para caracterizar a Terra como o planeta azul. A partir de imagens como a imagem<sup>1</sup> captada na nave da missão espacial Apollo 17 realizada em 1972, uma ideia passível de generalização e aceitação com base nela apenas, seria a de que possuíamos recursos hídricos inesgotáveis, não apenas pelo seu ciclo de vida fechado em que a cada passo há uma transformação e não um esgotamento, e dada a quantidade aparente de água disponível para ser utilizada por nós.

A ideia generalizada tem uma falsa correspondência à realidade, porque da totalidade de água existente no planeta a parcela correspondente à de água doce disponível representa apenas cerca de 3% sendo que deste valor apenas 0,26% estão disponíveis em lugares de fácil acesso ao homem como os rios, lagos e aquíferos (Lopes, 2009: 77). Sendo o ciclo de vida da água um processo de transformação que traz variações à localização, abundância e qualidade da água nas várias regiões do mundo (Lopes, 2009: 78), e estando o ciclo de vida do homem a alargar-se cada vez mais graças aos avanços tecnológicos nas áreas da medicina e não só, é perceptível uma dinâmica que transporta em si perigos e riscos para a sustentabilidade deste recurso natural nos lugares menos óbvios. Apenas conseguiremos preservar o ínfimo volume de reservas de água doce disponível se conseguirmos que o volume extraído não exceda a capacidade de regeneração deste recurso (Rodrigues et al., 2001: 9). Como conseguir? Não apenas com tecnologia mas também através de uma gestão de recursos hídricos cujo objectivo geral seja o de “desenvolver e utilizar a água de uma forma eficiente, economicamente sustentável e equitativa, de forma a satisfazer a procura pela sociedade, e dos bens e serviços com ela relacionados” (Rodrigues et al., 2001: 99).

Num mundo científica e tecnologicamente avançado mas a braços com sérias dificuldades económicas, diferentes ritmos, capacidades de desenvolvimento e ambiciosos desafios, é urgente pensar que modelos de gestão melhor servem o objectivo geral de equilíbrio entre economia, sociedade e ambiente no que respeita à água.

Portugal, estando a viver uma grave crise económica e tendo as suas políticas sob o escrutínio de uma tríplice política e económica constituída pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia (CE), tem o seu campo de acção no que diz respeito a políticas económicas bastante limitadas. A necessidade e imperativo de concretização de reformas estruturais passam por várias medidas entre as quais a privatização de uma série de empresas públicas como a Águas de Portugal.

No seguimento da identificação de graves insuficiências no sistema de abastecimento público na década de 90, a Águas de Portugal foi criada com vista a aumentar o acesso da população portuguesa à distribuição de água e saneamento básico. Actuando em todos as fases do ciclo urbano da água (captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e recolha, tratamento e rejeição de águas residuais e urbanas e industriais numa perspectiva de sustentabilidade), o papel por si assumido foi o de contribuir para a concretização dos objectivos operacionais dos planos estratégicos sectoriais do País nomeadamente o PEAASAR 2007-2013 (AICEP, 2008: 15).

O PEAASAR 2007-2013 prevê a universalidade, continuidade e qualidade do serviço, a sustentabilidade do sector (com a melhoria da produtividade e da eficiência) e a protecção dos valores ambientais como seus principais objectivos estratégicos (PEAASAR, 2007: 82).

No plano é feita também referência à importância do alargamento de “soluções institucionais de gestão empresarial” e à sub-representação dos privados em várias áreas onde a sua presença contribuiria para poder responder aos acréscimos de eficiência que as entidades gestoras não podem fazer face por si só (AICEP, 2008: 13).

Mas se a água já não é tema para discussões apenas pelo motivo de desastres naturais e de inovações tecnológicas, em Portugal a discussão continua a ser dominada por informações dispersas por vários

---

<sup>1</sup> Referimo-nos à imagem com o título Full Earth disponível no sítio da Agência Espacial Americana NASA em <http://grin.hq.nasa.gov/ABSTRACTS/GPN-2000-001138.html>, consultada a 30 de Novembro de 2011.

documentos institucionais e caracterizadas pela prevalência de uma linguagem técnica que não permite a discussão ampla e transversal a todos os cidadãos.

Este trabalho pretende contribuir para uma discussão da questão da privatização da água, nomeadamente em Portugal. Nas limitações inerentes ao tempo disponível para a pesquisa e ao domínio de alguns documentos na sua totalidade, pretende-se com esta dissertação não a tomada de uma posição a favor ou contra a privatização da água mas sim a produção de uma sensibilidade para esta questão de relevante importância para a continuidade da população humana ao nível local e ao nível global.

Estando em causa nesta temática o conceito da água enquanto bem económico e enquanto bem comum e direito inalienável a cada cidadão, apresenta-se em seguida uma pequena problematização destas duas dimensões tendo como ponto de partida a Declaração de Dublin onde é reconhecida a água como um bem económico para a primeira dimensão apresentada, e o General Comment nº15 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) de 2002, no âmbito do direito à água do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) para a segunda dimensão do conceito. A perspectiva apresentada em conclusão constituirá a contribuição para a continuação da construção do debate relativamente à questão da privatização da água em Portugal e no mundo.

## 1. A água como bem económico

A privatização da água assume-se como a via do futuro no que respeita à água e à sua gestão (Ridgeway, 2004: 8). A Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e os Estados têm produzido documentos e actuado nessa perspectiva. Um dos passos fundamentais para este paradigma neoliberal aconteceu em 1992 na International Conference on Water and the Environment (ICWE) de onde resultou uma declaração baptizada com o nome da cidade que a acolheu, a Declaração de Dublin. Na declaração conjunta de Estados, organizações intergovernamentais e não governamentais, reconhece entre outros princípios o princípio da água como um bem económico após se identificar a ausência desse reconhecimento, do valor económico da água, em todas as suas utilizações competitivas até ali, como uma das principais causas para o desperdício e uso danoso desse bem. O único meio para se conseguir um uso eficiente e equitativo, e um encorajamento da conservação e protecção dos recursos hídricos decorre da eliminação desta lacuna.

A partir de então as dimensões culturais, social e ambientais são marginalizadas em benefício da dimensão económica porque a água é uma necessidade. Sendo uma necessidade e na lógica de governação dominada pelo capitalismo, para combater a escassez derivada da procura tem de se atribuir um custo e tem de se criar um mercado livre sem a intervenção do Estado (Ronan, 2005: 5). Em perspectiva, o cidadão passa a ter apenas um papel: o de cliente e consumidor limitado pelo seu poder de compra (Petrella, 2010).

A transformação de recursos naturais em mercadoria (commodification) abre espaço a quem percebe oportunidades únicas para tirar proveito de um mercado além-fronteiras, as empresas multinacionais. Quem providenciava à comunidade os serviços de água e saneamento passa a ser este actor não governamental e com acção concentrada na obtenção de lucros, e não as empresas públicas. A apropriação privada de empresas públicas pode ser total, como o que aconteceu no Reino Unido durante o mandato de Margaret Thatcher (Ridgeway, 2004: 5) ou sob a forma de parcerias público-privadas (PPP) (Ronan, 2005: 6).

As PPP, segundo Petrella, permitiriam o equilíbrio entre o acesso universal à água e tratamento desta enquanto bem comum, e a gestão eficaz e eficiente dos serviços favoráveis do ponto de vista de quem presta o serviço e do cidadão enquanto consumidor (Petrella, 2010). Repare-se que o Banco Mundial aplica este conceito de PPP nos países em desenvolvimento como condição para o seu financiamento no domínio das medidas governamentais no âmbito da água. Portugal não incorre em obrigações para com o Banco Mundial mas está em situação semelhante no que respeita a condições de privatização de empresas públicas perante a tríade FMI, CE e BCE após pedido de ajuda económica e financeira.

A privatização da água acarreta riscos e embora actualmente a percentagem da população mundial coberta por um serviço público de água seja de 95% não se pode deixar de pensar neles pelas consequências práticas para o consumidor, que na abordagem mercantilista é o actor central, como o aumento dos preços praticados, a falta de manutenção de infra-estruturas e a realização de investimentos selectivos de acordo com a rentabilidade da zona.

## 2. A Água como direito

A importância da água para cada indivíduo que constitui a população mundial é revelada não só pelo facto de precisar dela biologicamente mas também pelo papel que desempenha na cultura humana. Encontram-se várias manifestações reveladoras da importância da água na cultura humana, sendo a constituição dos nove princípios da democracia da água uma delas (Shiva, 2002: 35).

A constatação do perigo de algo tão fundamental e valioso para o ser humano e o desafio lançado em 2000 pela ONU com os Objectivos para o Desenvolvimento do Milénio (ODM), onde a questão do acesso à água potável e saneamento básico tem posição de destaque pela relação que se pode estabelecer com a pobreza e desigualdade social (Ingram et al., 2008: 2), conduziu a um debate cada vez mais intenso sobre o acesso à água como direito humano.

O direito à vida depende do direito à água. O direito à vida está consagrado no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos

“Todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.” (ONU, 1948),

mas não existe nenhum artigo que se refira especificamente a um direito humano à água. No entanto, em 2002 mais um passo foi dado no reconhecimento do direito humano à água com o General Comment nº15 aos artigos 11º e 12º do Direito à Água do PIDESC. Nesse documento para além de ser apresentada a definição do direito à água, são assinalados três factores essenciais à garantia deste direito (acesso, qualidade e disponibilidade) e as obrigações dos Estados (ECOSOC, 2002: 2,5,8). De acrescentar ainda o ponto 11 da declaração onde se pode ler que “(...) *Water should be treated as a social and cultural good, and not primarily as an economic good.* (...)”, o que, sem excluir essa dimensão, vai de encontro à prática política nacional e internacional que apoiada na Declaração de Dublin, dá primazia ao tratamento da água como bem económico.

Ao longo de todo o documento é notória a centralização no Estado das obrigações em garantir o direito à água. Ao Estado cabe a responsabilidade de disponibilizar na hora, lugar e qualidade certas (Lopes, 2010: 3). À imagem dos Direitos Humanos também o direito à água impõe as obrigações de proteger (regulando a actividade de terceiros), cumprir (a obrigação de facilitar, promover e providenciar) e respeitar (manter e garantir) o acesso à água pelos Estados signatários da convenção subjacente ao comentário produzido pelo ECOSOC (ECOSOC, 2002: 9).

Corre-se o risco de transformar o debate do direito à água/Direito Humano num assunto demasiado técnico, principalmente do ponto de vista legal, distanciando os cidadãos da discussão e dissuadindo-os da participação em processos como estes com tão grande impacto sobre as suas vidas. Os princípios de governação subjacentes à perspectiva do Direito Humano à água permanecem os mesmos que na perspectiva neoliberal: a eficiência e a recuperação dos custos o que demonstra que o foco da governação da água se mantém no mercado quando deveria estar nos cidadãos e comunidades (Lopes, 2010: 11).

## Considerações Finais

Este trabalho representa uma primeira abordagem acerca da problemática da privatização da água. O que se assumia de fácil concretização revelou-se complexo. Desde já as questões técnicas subjacentes à

temática, depois a diversidade de modelos de gestão da água nas várias regiões do mundo, e por fim a multiplicidade de dimensões que a água apresenta.

A definição de uma posição a favor ou contra não foi sem dúvida o objectivo central para a realização deste trabalho e não poderia ser, na medida em que muito está por explorar e problematizar, embora tenha sido uma posição pessoal de desacordo com a proposta governamental de privatização de um recurso cujo serviço devia ser garantido por quem possui a legitimidade e reconhecimento democráticos para o fazer (o Estado) que suscitou a necessidade e conduziu ao estudo da problemática. Portugal, apesar das discrepâncias relativamente às tarifas praticadas no seu território, tem feito esforços para colocar em prática grande parte das recomendações feitas pela ONU e por outras instituições nacionais e internacionais. De referir no entanto que não sendo muito elevada a percentagem de população ainda com acesso limitado a água e saneamento muito deve ser feito para que seja uma realidade o acesso universal da população portuguesa a saneamento e água potável.

A privatização acarreta riscos elevados para a garantia do acesso universal à água, e mais ainda se o Estado se demitir do seu papel de regulador da actividade empresarial e de regulador da qualidade da água, e se a participação por parte dos cidadãos se observar. A economia não pode prevalecer numa questão tão essencial como é a do acesso à água com impactos nas gerações de hoje e nas futuras, e a decisão pela possibilidade de o fazer deve ser tomada com ponderação e sempre com as obrigações constitucionais do Estado perante os seus cidadãos em mente.

## Referências Bibliográficas

- ✓ Simpson, Struan (1990) *Guide to the environment – comprehensive handbook to green issues*. London: Times Books.
- ✓ OECD (2003) *Social Issues in the provision and pricing of water services*. Paris: OECD Publications.
- ✓ Bakker, Karen (2003) *An Uncooperative Commodity –Privatizing water in England and Wales*. New York: Oxford University Press.
- ✓ Rodrigues, Eduardo L. et al. (2001) *Gestão e Ambiente – A água e a indústria*. Cascais: Pergaminho.
- ✓ Petrella, Riccardo (2001) *The Water Manifesto – Arguments for a World Water contract*. New York: Zed Books.
- ✓ Shiva, Vandana (2002) *Water Wars – Privatization, pollution, and profit*. London: Pluto Press.
- ✓ Lopes, Paula Duarte (2009) “Água no Séc. XXI: desafios e oportunidades” Periódico do CIEDA e do CIEJD, em parceria com GPE, RCE e o CEIS20, <http://europa-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/images/opportunidades.pdf> [30 de Novembro de 2011].
- ✓ MAOTDR - Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2007) Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais. Disponível em <http://www.maotdr.gov.pt/Admin/Files/Documents/PEAASAR.pdf> [12 de Outubro de 2011].
- ✓ Declaração de Dublin (1992) “1992 Dublin Statement on Water and Sustainable Development”. Disponível em <http://www.icp-confluence-sadc.org/documents/dublin-statement-water-and-sustainable-development-1992> [17 de Outubro de 2011].
- ✓ Ronan, Marian (2005) “The World Water Crisis”
- ✓ ECOSOC (2002) “General Comment nº15”. Disponível em [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf) [15 de Outubro de 2011].
- ✓ Martins, Rita et al. (2009) “Equidade: a chave para explicar os tarifários de água em Portugal?” Disponível em <http://notas-economicas.fe.uc.pt/texts/ne029n0198.pdf> [8 de Dezembro de 2011].
- ✓ Petrella, Riccardo (2010) Economista e cientista político. Entrevista cedida ao jornal online Diário Liberdade de 26 de Março. Disponível em [http://www.diarioliberalidade.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1373:riccardo-](http://www.diarioliberalidade.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1373:riccardo-)



[petrella-qa-privatizacao-da-agua-nega-o-direito-humano-de-ter-acesso-a-elaq&catid=125:consumo-e-meio-natural&Itemid=22](#) [2 de Dezembro de 2011].

✓ Albuquerque, Catarina (2011) Entrevista por Emília Caetano da revista Visão nº962 de 11 de Agosto de 2011.

✓ AICEP (2008) “Abastecimento de água e saneamento de águas residuais”. Disponível em <http://www.portugalglobal.pt/PT/InvestirPortugal/PorquePortugal/Documents/Sector%20das%20aguas.pdf> [12 de Outubro de 2011].

✓ Donahue, John M.; Johnston, Barbara Rose (eds) (1998) *Water, Culture and Power – local struggles in a global context*. Washington: Island Press.

✓ Ingram, Helen et al. (2008) “The importance of equity and the limits of efficiency in water resources” in Whiteley, John M.; Ingram, Helen; Perry, Richard Warren *Water, Place, and Equity*. Cambridge: The MIT Press, 1-32.

✓ Ridgeway, James (2004) *It's all for sale: the control of global resources*. Durham: Duke University Press.

✓ Lopes, Paula Duarte (2010) “The Politics of a Human Right to Water” Paper apresentado na 51st International Studies Annual Convention de 17 a 20 de Fevereiro de 2010 em New Orleans, USA. Disponível em [http://www.allacademic.com/meta/p413303\\_index](http://www.allacademic.com/meta/p413303_index) [14 de Julho de 2011].