

Andrés Molina Giménez

El Servicio público de Abastecimiento de Agua en Poblaciones.

El contexto liberalizador

Universidad de Alicante, Valencia, 2001 (468 páginas)

O abastecimento de água às populações enquadra-se no contexto do direito das águas, uma temática que toca diferentes dimensões, desde a perspectiva ambiental (qualidade da água), até uma perspectiva económico-financeira (preço da água), passando por outras questões como a organização do modelo de abastecimento (regulação das obrigações de serviço público). A importância do abastecimento de água às populações é tão ou mais importante quanto se sabe, desde os tempos antigos, que o “precioso liquido” é um bem indispensável à “vida de cidade”. De facto, a água destinada ao abastecimento das cidades é apenas uma pequena parcela da utilização daquele bem natural escasso, seguindo-se a sua utilização pela indústria e, em maior escala, a utilização para fins agrícolas, porém, o abastecimento urbano é aquele que suscita maiores questões sob o ponto de vista do serviço público.

O livro divide-se em três partes: uma primeira parte referente aos elementos estruturantes da actividade, do qual se destaca o capítulo dedicado ao subministro de água potável ao domicílio; uma segunda parte sobre a privatização do serviço, onde o autor compara diferentes modelos de privatização deste serviço e uma terceira parte relativa à garantia pública na prestação do serviço e às formas de intervenção pública em matéria económica e financeira.

Na primeira parte do livro, o autor aborda a questão dos elementos estruturantes da actividade e deixa-nos uma ideia importante: actualmente a água converteu-se num produto industrial transformado, ou seja, a água disponibilizada aos utentes não é um produto natural mas antes um “produto manufacturado”; este é o factor que contribuiu, em muito, para a privatização desta tarefa. O abastecimento de água potável inclui três actividades: a fase de alta ou adução (desde a captação até ao armazenamento nos depósitos das cidades); a fase de baixa ou de distribuição (que inclui a gestão da água a partir do seu armazenamento nos depósitos, a sua distribuição pelos utentes, bem como a facturação e o controlo de qualidade) e, por último, uma terceira fase denominada de saneamento ou depuração (esta fase não se inclui necessariamente na tarefa de abastecimento de água mas faz parte de um sistema integrado, que vai desde a recolha das águas residuais até ao seu tratamento). A primeira fase é a mais diversificada sob o ponto de vista da criação industrial, na medida em que existem já propostas para a reutilização e reaproveitamento de águas residuais, assim como mecanismos para a obtenção de água potável através da “dessalinização”. A segunda fase proporciona a formação de monopólios e é uma fase normalmente a cargo das entidades municipais. O autor dedica algumas páginas ao tratamento do que designa como a matéria-prima de uma obrigação de serviço público: a água potável. Sobre este ponto deixa-nos algumas ideias fundamentais: o recorte dogmático desse bem escasso no âmbito das relações de dominialidade (discussão jurídico-constitucional quanto à opção por um modelo de domínio público ou de domínio privado regulado); a importância que o direito comunitário dedica a esta questão, fazendo referência às directivas comunitárias sobre qualidade da água e o facto de considerar o abastecimento de água às populações como uma tarefa dotada de dimensões de serviço público atribuída, em especial, aos Municípios.

A primeira parte do livro termina com uma abordagem jurídico-administrativa da tarefa de abastecimento de água potável ao domicílio que o autor divide em três dimensões de análise: a competência

sobre a actividade, a titularidade ou reserva e a declaração de serviço público. Destas dimensões destacamos a análise dos modelos de organização do serviço no âmbito da competência para o desempenho da tarefa de abastecimento. O autor analisa três modelos, fazendo referência a experiências práticas concretas: o sistema de administração inteiramente municipal, modelo tradicional; o sistema de base associativa, divulgado pela formação de consórcios e o sistema de organização metropolitana, muito divulgado em áreas de grande concentração urbana. A par desta análise de modelos o autor aborda também o papel das diferentes entidades de organização territorial no que à questão do abastecimento de água às populações diz respeito. Em sua opinião, o papel principal é aqui desempenhado pelos Municípios, o que não significa que as Comunidades Autónomas não tenham a sua quota, parte de responsabilidade no que respeita à realização das obras de abastecimento que ultrapassam a dimensão municipal, bem como o próprio Governo central no que respeita a obras importantes como a construção de barragens para o armazenamento de recursos ou mesmo na realização de alguns transvases, no sentido de procurar garantir uma efectiva repartição do bem escasso.

Um dos pontos de particular interesse da obra prende-se com a análise que o autor leva a efeito da evolução do conceito de serviço público e, em particular, os novos modelos criados nos tradicionais serviços dotados de infra-estruturas de rede (telecomunicações, energia, gás...), que durante muitos anos se julgavam “presos” a uma condição de monopólio natural, dada a impossibilidade real, quando não económica, de duplicação das redes. Porém, as novas formas de organização destes serviços prevêm a possibilidade de desmembramento dos monopólios, através da utilização da mesma infra-estrutura por diferentes prestadores do serviço. Este modelo enfrenta, contudo, na opinião do autor, sérias dificuldades no que toca à possibilidade de aplicação ao serviço de abastecimento de água potável às populações. De facto, o autor entende que, por razões que se prendem com a defesa da saúde pública, não podem diferentes produtores colocar livremente o seu produto na rede, por outro lado, também o monopólio natural em matéria de produção não admite muitas possibilidades no que toca à obtenção de água potável e, por último, a manutenção da rede pressupõe neste caso uma tarefa de elevada qualificação técnica, já que é necessário garantir que a água fornecida no fim da rede de distribuição mantenha as mesmas qualidades que possui no momento em que é introduzida na rede.

Na segunda parte do livro, após um esclarecimento geral dos conceitos de privatização, liberalização e regulação, são descritos, em termos de experiência comparada, os diferentes modelos de privatização deste serviço público. O autor apresenta os modelos britânico e norte-americano, de uma forma detalhada e bem ilustrada, dando particular ênfase ao papel que as agências reguladoras assumem nesses modelos privatizados quanto garantia da qualidade da água. Por último, o autor centra a sua análise na privatização do serviço em Espanha. Este último ponto é particularmente relevante sob a óptica do direito administrativo, o autor tem o cuidado de analisar as diferentes formas de gestão dos serviços públicos, sempre sem perder de vista a aplicação do discurso ao caso do abastecimento de água potável às populações. Aborda temáticas tão diferentes como as formas de flexibilização permitidas pela lei no que toca à gestão directa dos serviços. Aborda conceitos como os de: formas de gestão indiferenciada; gestão directa através de órgão especializado, formas de administração institucional, sociedades mercantis de capitais públicos. Num outro ponto, sob a categoria de formas de gestão indirecta aplica ao abastecimento de água os exemplos de: empresas de capitais mistos, arrendamento e concessão de serviço público. Na abordagem que leva a efeito destes diferentes modelos, vai dando nota, aqui e ali, de exemplos de direito comparado a nível europeu.

O autor conclui, na sua apreciação crítica da experiência comparada, que a privatização no modelo espanhol fica muito aquém do modelo britânico, pois é inegável o protagonismo que os Municípios espanhóis mantêm em matéria de abastecimento de água, o que torna esta tarefa inseparável da dimensão de serviço público. A repartição de competências entre os Municípios e outros entes territoriais surge na regulação económica do sector. Nesta matéria, a Administração Regional, por intermédio das Comunidades Autónomas (que actuam por delegação do poder central), tem uma importante palavra a dizer; contudo, é atribuído aos Municípios o papel fundamental quanto ao modelo de financiamento do serviço. De resto, às Comunidades Autónomas cabem ainda matérias mais gerais como as obras hidráulicas, o ambiente e mesmo o aproveitamento hidráulico. O autor conclui que o abastecimento de água é, sem dúvida, uma matéria de interesse local.

A última parte da obra divide-se entre um primeiro capítulo dedicado à análise do estatuto jurídico do concessionário, do qual se destaca a referência à integração, pela legislação espanhola, das directivas comunitárias em matéria de contratação nos diferentes sectores: água, energia, transportes e telecomunicações; um segundo capítulo referente ao regime de intervenção em matéria de usuários e um terceiro capítulo sobre o regime de intervenção pública em matéria financeira (tarifas e controlo de preços). Desta última parte destacamos, no segundo capítulo, os direitos do usuário, denotando, num primeiro momento, a incondicional dimensão de serviço público que o autor reconhece à tarefa de abastecimento de água potável (garantia do serviço, do acesso ao serviço e da continuidade do mesmo); num segundo momento e de forma breve, aborda os direitos do usuário sob o ponto de vista dos direitos dos consumidores. No terceiro capítulo completa o seu estudo com a referência a uma dimensão tributária do serviço de abastecimento de água: tarifas e preços. Nesta parte, o autor deixa-nos uma perspectiva breve mas, em nosso entender, bem conseguida dos elementos que contribuem para determinação do preço da água. O autor procura esclarecer os conceitos de tarifa e preços autorizados, dar exemplos dos diferentes tipos de tarifas e de sistemas tarifários. Não sendo esta uma questão muito desenvolvida na obra, nem constituindo nela uma temática central é, contudo, aí merecedora de algumas páginas que assim procuram encerrar as diferentes dimensões do tema. Em suma, é uma obra bastante completa que procura, sob um discurso informado e com tom de actualidade, tratar uma matéria importante como o abastecimento de água às populações, não esquecendo a crítica comparada dos modelos liberalizadores preconizados para o sector e as críticas que a eles se podem impor em nome da exigência de cumprimento de uma obrigação de serviço público.

Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra