

## **Política da mercantilização - Governação Europeia e Política Laboral desde a Crise Financeira até à Emergência Covid**

Roland Erne, Sabina Stan, Darragh Golden, Imre Szabó e Vincenzo Maccarrone

Livro Disponível em: <http://hdl.handle.net/10197/25526>

Tradução livre da Parte 3, Secção 9 (Páginas 204 – 230).

### **A governação europeia dos serviços de água e os seus problemas**

#### **9.1 Introdução**

Neste capítulo, analisamos a governação da UE em matéria de serviços de água e os seus problemas. Investigamos até que ponto os líderes da UE apelaram a uma mercantilização da água através da legislação comunitária e das disposições da nova governação económica (NGE); e avaliamos os movimentos contrários internacionais de sindicatos e movimentos sociais que despoletaram. Além disso, avaliamos as interações destas intervenções verticais de governação da UE com as pressões horizontais do mercado desencadeadas pela criação de um mercado europeu no sector.

No sector da água, a integração horizontal do mercado tem progredido de forma relativamente lenta devido à existência de importantes barreiras físicas ao comércio. Ao contrário de outros sectores da rede pública (incluindo os transportes), os sistemas de abastecimento e distribuição de água estão normalmente circunscritos a fronteiras subnacionais.

A distribuição de água (excepto a água engarrafada) continua a ser uma questão local, tornando a água da torneira um bem não transaccionável. No entanto, os serviços de abastecimento de água dificilmente foram isolados das exigências neoliberais de mercantilização dos serviços públicos em todo o mundo (Dobner 2010; Bieler, 2021; Moore, 2023). A partir dos anos 80, tecnologias relacionadas com a água, ideias de governação e, mais importante ainda, o capital, tornaram-se cada vez mais transnacionais. Os serviços de água tornaram-se num alvo do capital além-fronteiras. A exploração de redes de abastecimento de água e a participação em projectos de infra-estruturas relacionadas com a água (a melhoria do saneamento, por exemplo) representavam oportunidades de negócio lucrativas para as empresas transnacionais (ETNs), especialmente devido à escala e ao know-how exigidos por estas tarefas (Hall e Lobina, 2007:65). A expansão das transnacionais da água, no entanto, também

despoletou o aparecimento de movimentos de protesto que defendem os bens comuns, especialmente em países onde a chegada das empresas transnacionais significou a privatização directa e o aumento dos preços (Sultana e Loftus, 2012; Bieler e Erne, 2014; Bieler, 2021).

Enquanto os processos de integração horizontal (mercado) são relativamente uniformes no seu impacto de mercantilização, as intervenções verticais (políticas) da UE podem seguir duas direcções opostas: podem desmercantilizar os serviços de água através do estabelecimento de normas ambientais e de qualidade à escala da UE ou mercantilizá-los através de legislação comunitária e disposições de governação que reduzem a despesa pública e comercializam o sector.

Neste capítulo, analisamos a governação comunitária do sector da água ao longo de dois períodos de tempo. A secção 9.2. descreve os desenvolvimentos antes da crise de 2008, centrando-se nos procedimentos normais de definição de políticas da UE através de leis e decisões judiciais. Na secção 9.3, analisamos a orientação política da UE para a Alemanha, Irlanda, Itália e Roménia, que a Comissão Europeia e o Conselho de Ministros das Finanças começaram a emitir após 2009 (ver capítulos 2, 4, e 5). Os serviços de água são um domínio em que a mercantilização ao nível da UE, através da legislação comunitária e decisões judiciais, tinha avançado moderadamente antes de 2008. A mudança da UE para a nova governança económica após a crise financeira abriu por conseguinte, oportunidades para uma maior mercantilização dos serviços de água, como se mostra na secção 9.3. A secção 9.4, descreve e avalia as contra reacções desencadeadas pelas intervenções verticais da UE no sector da água, sobretudo a primeira Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) sobre o sítio Right2Water. Na conclusão, discutimos as ligações entre os diferentes modos de integração, a mercantilização e as mobilizações dos sindicatos e dos movimentos sociais no sector da água.

## **9.2 A governança comunitária da água antes da mudança para a nova governança económica**

Na maioria dos Estados-membros da UE, o abastecimento de água é da responsabilidade das autoridades locais que operam no âmbito de um quadro regulamentar nacional. No entanto, a governação da UE tem feito incursões significativas neste domínio nas últimas décadas. Uma parte significativa do acervo comunitário da UE trata dos serviços de água numa perspectiva ambiental, mas os aspectos económicos da gestão da água também ganharam uma dimensão cada vez mais europeia. Utilizamos a distinção entre gestão ambiental e a gestão económica para fins analíticos, mas, como veremos, a governação ambiental da água tem também implicações económicas substanciais, consoante a legislação prescreva soluções de mercado ou não mercado como mais adequadas para garantir a sustentabilidade e a qualidade dos recursos hídricos.

### ***Primeira fase: Prevenir a concorrência em matéria de qualidade da água***

A legislação comunitária relativa ao sector da água começou a surgir nos anos 70, com directivas específicas sobre normas de qualidade (Directiva 75/440/CEE, Directiva 79/869/CEE). Adoptando uma abordagem mais abrangente, em 1980, o Conselho adoptou a Directiva 80/778/CEE relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano, conhecida como a Directiva Água Potável. Como base, as directivas invocavam o Art.2.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (Tratado CEE), que define os objectivos centrais da Comunidade.<sup>1</sup> Estas directivas afirmavam que a aproximação das legislações dos Estados-membros era necessária, uma vez que as diferenças entre as legislações nacionais poderiam criar diferenças nas "condições de concorrência e, por conseguinte, afectar directamente o funcionamento do mercado comum" (Directiva 80/778/CEE, Preâmbulo). As directivas visavam combater as disparidades nas normas de qualidade entre os Estados-membros, que poderiam ter sido exploradas como uma vantagem competitiva desleal. Apesar das ligações semânticas das directivas ao projecto do mercado comum, elas apontaram numa direcção política desmercantilizadora, uma vez que retiraram a qualidade da água da concorrência regulamentar.

A Directiva Água Potável foi actualizada pela primeira vez em 1998, tendo em conta alguns dos novos desenvolvimentos no sector desde 1980, incluindo normas de qualidade para a água engarrafada. No entanto, alguns dos objectivos de qualidade mais ambiciosos, como o odor, sabor ou cor, foram retirados do texto final devido a objecções dos fornecedores de água. Por estas razões, as implicações em termos de custos da Directiva Água Potável foram relativamente modestas e distribuídas por um longo período de tempo (Hall et al., 2004: 11-12).

### **Segunda fase: Rumo à mercantilização dos serviços públicos de água**

Em contraste com o caso da Directiva acima referida, a aplicação da Directiva relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (91/271/EEC) implicou custos muito mais elevados, transformando os modelos de financiamento dos investimentos no sector da água e reforçando a posição do sector privado. Os desenvolvimentos infra-estruturais necessários para dar cumprimento à Directiva relativa às águas residuais constituíram "indiscutivelmente o maior projecto de infraestrutura comum empreendido pela UE na sua história" (Hall e Lobina, 2007:65). Este facto sobrecarregou os orçamentos dos municípios e dos governos nacionais que estavam sob pressão para cumprir os objectivos de Maastricht em matéria de défice e dívida no período que antecedeu a introdução do Euro (ver capítulo 7). A aplicação da Directiva foi também um desafio financeiro para os países da Europa Central e Oriental que aderiram à UE nos anos 2000. Posteriormente, uma grande parte dos fundos europeus regionais e de coesão foi

---

<sup>1</sup> "A Comunidade tem por objetivo, através da criação de um mercado comum e da aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados-Membros, promover em toda a Comunidade um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas, uma expansão contínua e equilibrada, uma maior estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e o estreitamento das relações mais estreitas entre os seus Estados-Membros" (Artigo 2. Tratado CEE).

utilizada para responder a este desafio. De um modo geral, as necessidades de financiamento do investimento em águas residuais, combinadas com a austeridade ao nível da UE, contribuíram para reforçar o papel das empresas transnacionais do sector da água, especialmente na Europa Central e Oriental, incluindo num dos países que analisamos, Roménia (Hall et al., 2004: 13; Hall e Lobina, 2007: 66). As empresas privadas realizaram normalmente estes projectos em regime de parceria público-privada (PPP) e em regime de concessão (Ménard, 2009).

A legislação comunitária no domínio dos serviços hídricos obteve uma base jurídica muito mais explícita com o Tratado de Maastricht em 1992. O Art. 130.º do TCE (actualmente Art. 192.º TFUE) estabeleceu a competência da UE para definir normas ambientais neste domínio, permitindo assim aos legisladores da UE adoptar legislação comunitária relativa à gestão dos recursos hídricos. Com base nestes novos poderes, em 2000, a UE adoptou a DQA – Directiva Quadro da Água, como o principal e mais completo acto legislativo europeu no domínio dos serviços de água. A Directiva tem a ambição de abranger todos os aspectos relevantes da gestão da água na Europa, sendo a protecção da água potável apenas um objectivo. Ao contrário da Directiva Água Potável ou da Directiva Tratamento de Águas Residuais, a DQA contém poucos objectivos técnicos directos, mas funciona a um nível mais geral, estabelecendo directrizes e princípios para uma variedade de partes interessadas ligadas entre si.

A DQA encarna as contradições da europeização do sector da água. O preâmbulo da Directiva declara que a água "não é um produto comercial como qualquer outro, mas sim um património que deve ser protegido, defendido e tratado como tal" (Directiva 2000/60/CE, considerando 1). O princípio da desmercantilização acima referido está em contradição com a ideia, defendida pela Directiva de que os mecanismos de mercado, em particular a fixação de preços, podem ser utilizados eficazmente para atingir o objectivo de uma gestão sustentável da água. A DQA é redigida em terminologia baseada no mercado, como a oferta e a procura, e exige que os Estados-membros preparem análises económicas da utilização da água nas suas áreas.

Um elemento importante da Directiva é o princípio da recuperação dos custos, que exige uma contribuição financeira adequada dos utilizadores e poluidores da água para cobrir os custos da protecção ambiental da água. O Artigo 9.º da Directiva (intitulado Recuperação dos custos dos serviços de abastecimento de água) prescreve que "os Estados-membros devem garantir, até 2010 que as políticas de tarifação da água proporcionem incentivos adequados para que os utilizadores utilizem os recursos hídricos de forma eficiente, contribuindo assim para os objectivos ambientais da presente Directiva" (Directiva 2000/60/CE, Art. 9.º). O Art. 9.º também inclui uma derrogação ao princípio da tarifação adequada da água com base em "práticas estabelecidas" que permitiram à Irlanda continuar a financiar os serviços de abastecimento de água através da tributação geral.

Em suma, a análise dos documentos relevantes sugere que a legislação ambiental da UE no domínio da gestão da água tem assumido um carácter cada vez mais mercantil ao longo do tempo, embora isso tenha acontecido gradualmente e não tenha alterado o

equilíbrio da definição de políticas, que continua a ser dominada por ideias de regulação e não de expansão do mercado.

Dois mecanismos impulsionaram a mercantilização limitada das regras ambientais. Em primeiro lugar, os actores privados dominaram os projectos de investimento em infra-estruturas necessárias para atingir as normas estabelecidas na Directiva de Tratamento de Águas Residuais. Em segundo lugar, a DQA introduziu um tema abrangente na legislação comunitária relativa à água, que considera o mecanismo de mercado como uma forma eficaz de resolver problemas ambientais. Embora esta formulação seja vaga no texto da Directiva, a Comissão e a Agência Europeia do Ambiente interpretaram recorrentemente a disposição nas suas comunicações e relatórios de uma forma mercantilista, por exemplo, sublinhando a responsabilidade dos agregados familiares na protecção dos recursos hídricos, pagando o preço de mercado pela água potável (Page e Kaika, 2003: 339-340; Kirhensteine et al., 2010; Comissão Europeia, 2012; Agência Europeia do Ambiente, 2013).

### **Terceira fase: Tentativas frontais, mas sem sucesso, de mercantilizar a água**

A mudança para uma maior mercantilização da legislação ambiental no início de 2000 foi acompanhada pelas primeiras tentativas directas da governação económica europeia para liberalizar o abastecimento de água. Até ao ano de 2000, as directivas de liberalização sectoriais não visavam os serviços de água potável e de saneamento, embora outras indústrias de rede (como a eletricidade, o gás, os transportes e as telecomunicações) passaram a fazer parte do mercado interno da UE (ver Capítulos 7 e 8; Bieling e Deckwirth, 2008: 242; Crespy, 2016: 43).

Com a nomeação do neoliberal holandês Frits Bolkestein como Comissário para o Mercado Interno e a Fiscalidade em 1999, os actores pró-mercantilização começaram a mostrar mais interesse no sector da água. Bolkestein defendeu uma agenda franca, radical e abrangente de liberalização dos serviços, declarando explicitamente que essa agenda deveria incluir a água. Este ponto de vista sobre a água está documentada não só nos discursos do Comissário, mas também em estudos políticos patrocinados pela Comissão e numa comunicação da Comissão (Bolkestein, 2002; Gordon-Walker e Marr, 2002; Comissão Europeia, 2003). Bolkestein defendeu a mercantilização do sector da água como "um instrumento prático para estabelecer a relação correcta entre preço, qualidade e o nível do serviço prestado" (Bolkestein, 2002:6). No seguimento, a comunicação da Comissão sobre as prioridades estratégicas do mercado interno 2003-2006 afirmava que a Comissão iria lançar uma análise exaustiva do sector e consideraria "todas as opções", incluindo propostas legislativas no domínio do direito da concorrência, respeitando simultaneamente a neutralidade da propriedade e obrigações de serviço público (Comissão Europeia, 2003: 13-14).

Apesar da atitude radicalmente pró-mercantilização do Comissário e o tom ambicioso dos documentos políticos revistos, o texto da Directiva proposta pela Comissão sobre os serviços no mercado interno acabou por tratar o sector da água como uma excepção. A proposta da Comissão, publicada em Março de 2004, permitia derrogações ao princípio

do país de origem para serviços não económicos de interesse geral (incluindo a água), a parte mais controversa da Directiva (ver Capítulo 7).

O âmbito de aplicação da Directiva "Serviços" na sua forma final (2006/123/EC) é ainda mais restritivo, excluindo não só a "distribuição de água", mas também os "serviços de abastecimento de água e os serviços de águas residuais". Os legisladores da UE acabaram por excluir os serviços de água da Directiva final, na sequência de protestos internacionais a favor do acesso das pessoas à água como um direito humano - uma reivindicação que encontrou apoio no Parlamento Europeu e entre os governos dos Estados-membros centrais (Crespy, 2016). Discutimos o desenvolvimento vital de contramovimentos em mais pormenor na secção 9.4.

### **9.3 A governação comunitária dos serviços de água após a transição para uma nova governação económica**

Na secção 9.2., mostrámos que a exclusão dos serviços de água da Directiva Serviços, impediu a mercantilização do sector da água em toda a UE, apesar das alterações às Directivas comunitárias relativas à água potável e às águas residuais introduzirem gradualmente novas disposições a favor de taxas de utilização e de uma participação crescente do capital privado no sector. Na presente secção, avaliamos a governação dos serviços de água na UE após a crise financeira de 2008, que inaugurou a era da NEG na elaboração das políticas da UE, primeiro sob a forma de gestão imediata de crises em países específicos e depois perpetuada no tempo e alargada a todos os Estados-membros pelo Semestre Europeu (Erne, 2018, 2019).

Tal como referido no Capítulo 2, o Semestre Europeu é um processo anual de coordenação, análise e correção das políticas económicas e sociais dos Estados-membros. O Semestre visa estas políticas numa tentativa de evitar desequilíbrios fiscais e macroeconómicos e promover reformas estruturais. Os principais actos jurídicos da NEG são as Recomendações do Conselho sobre os Programas Nacionais de Reforma que o Conselho emite todos os anos para cada Estado-Membro no âmbito do processo do Semestre.

Estes actos do Conselho contêm um conjunto de recomendações específicas por país (CSRs) sobre as medidas que cada Estado Membro deve implementar para atingir os objectivos da NEG. Para os Estados-membros que receberam pacotes de resgate, as Recomendações do Conselho prescrevem que devem seguir as instruções dos Memorandos de Entendimento (MoUs) e suas actualizações, ou seja, os documentos legais anexos aos seus programas de assistência financeira (*bailout*).

Dada a metodologia específica do regime NEG para cada país, neste livro limitamos a nossa análise a quatro países que representam a diversidade da UE em termos de dimensão, localização geográfica e desenvolvimento económico (incluindo desenvolvimento das infra-estruturas hídricas): Alemanha, Irlanda, Itália e Roménia. A Irlanda e a Roménia foram ambas objecto de programas de resgate, pelo que, no seu caso, o enquadramento da NEG ganhou uma importância acrescida.

Como se insere o sector da água no regime da NEG? Em primeiro lugar, a crescente vigilância dos Estados-membros e a maior integração das políticas fiscais com a reforma estrutural na NEG permite aos actores a nível da UE prosseguir uma agenda que visa o sector da água através de meios novos e mais eficientes (Golden, Szabó, e Erne, 2021). Em segundo lugar, a presença do sector da água nas CSRs dá prova adicional da natureza abrangente da NEG. Apesar de serem relativamente pequenos em termos de PIB e de quota de emprego, os serviços de água figuram nas MdE e nas CSR, e as disposições são muito mais pormenorizadas do que qualquer outro instrumento jurídico anterior.

De seguida, apresentamos os resultados da nossa análise das disposições da NEG relevantes para o sector da água na Alemanha, Irlanda, Itália e Roménia. A nossa unidade básica de análise é a prescrição NEG, ou seja, uma declaração específica que apela a um Estado-membro a implementar uma determinada medida política ou a atingir um objectivo político específico (Capítulo 5). Extraímos estas disposições dos documentos da NEG acima referidos: as recomendações do Conselho específicas para cada país, bem como dos memorandos de entendimento e respectivas actualizações. Como o sector da água não é visado apenas em documentos NEG, alargámos a nossa análise às disposições NEG que visam áreas mais amplas das quais o sector da água faz parte: ou seja, serviços públicos locais, indústrias de rede e serviços públicos.<sup>2</sup> Deduzimos se estas disposições gerais eram relevantes analisando informações suplementares: os considerandos das recomendações do Conselho e os relatórios por país emitidos pela Comissão no âmbito do Semestre. Ao analisar a orientação política de uma prescrição NEG específica, também considerámos o seu contexto semântico relacionado com a política e o país (Capítulos 4 e 5).

Nesta secção, analisamos a orientação política das disposições da NEG nos serviços de água: se defendiam a mercantilização ou a desmercantilização e até que ponto se juntaram a um guião global. Para atingir este objectivo, começámos por agrupar as disposições utilizando as categorias de níveis de cobertura e mecanismos de cobertura de custos (relativos ao acesso das pessoas aos serviços) e de níveis de recursos, governação a nível dos prestadores e governação a nível sectorial (sobre a prestação de serviços). Estas categorias reflectem as grandes áreas temáticas das disposições NEG, e a mercantilização pode significar coisas diferentes em cada uma delas, conforme demonstrado no Quadro 9.1, que resume os principais temas das disposições. No seguimento das discussões apresentadas nos nossos capítulos metodológicos 4 e 5, recordamos aqui que os dois principais canais de mercantilização estão ligados quer a uma diminuição dos recursos (redução) ou à introdução de reformas estruturais (mercantilização). Esta última abrange as disposições de mercantilização nas categorias de acesso e nível de serviço e governação a nível dos prestadores.

Fornecemos um Apêndice Online com o texto das disposições políticas tal como aparecem nos documentos da NEG (Quadros A9.1-A9.4).

---

<sup>2</sup> Se uma disposição visava outro subsector nestes domínios mais amplos (por exemplo, transportes dentro das indústrias de rede), não incluímos essa disposição na análise.

TABLE 9.1 Themes of NEG prescriptions on water services (2009–2019)

	Categories	Policy orientation	
		<i>Decommodifying</i>	<i>Commodifying</i>
Provision of services	Resource levels	Increase public investment (DE) Prioritise public investment (IE) Extend basic infrastructure in rural areas (RO)	
	Sector-level governance mechanisms		Foster market access (IT) Remove restrictions to competition (IT) Rectify in-house awards (IT) Increase the value of public contracts open to procurement (DE) Address planning constraints (DE)
	Provider-level governance mechanisms		Create water utility (IE) Increase efficiency and quality of public enterprises (IT)
Access to services	Cost-coverage mechanisms		Introduce water charges (IE)
	Coverage levels	Improve access to integrated public services (RO)	

Source: Council Recommendations on National Reform Programmes; Memoranda of Understanding. See Online Appendix, Tables A9.1–A9.4  
Country code: DE = Germany; IE = Ireland; IT = Italy; RO = Romania.

Agrupámos em tabelas de acordo com as categorias acima mencionadas e os temas principais das disposições. Antes de o fazer, analisámos os considerandos da Recomendação do Conselho correspondente e do Relatório por País da Comissão, tendo também em conta o nosso conhecimento específico do país sobre a gestão do sector da água e os seus problemas. Esta abordagem analítica e específica do contexto permitiu-nos revelar a orientação política das disposições da NEG específicas de cada país e os guiões políticos que as enformam. O quadro A9.2 explica os diferentes graus de poder

coercivo de aplicação destas disposições NEG num determinado ano e país, com as disposições do MdE a terem o maior poder de execução e as disposições emitidas sem qualquer referência a mecanismos específicos de correção e sanção têm o poder de aplicação mais fraco (ver Capítulo 2; Jordan, Maccarrone, e Erne, 2021).

TABLE 9.2 Categories of NEG prescriptions on water services by coercive power

	Decommodifying				Commodifying				
	DE	IE	IT	RO	DE	IE	IT	RO	
2009									2009
2010						◆			2010
2011						■◆			2011
2012						■◆	●		2012
2013					○	■◆	○		2013
2014					○		●		2014
2015	△						●		2015
2016	△	△		△☆			●■		2016
2017	△	△			○		●		2017
2018	△	△		△			●■		2018
2019	△	△					■		2019

*Source:* Council Recommendations on National Reform Programmes; Memoranda of Understanding. See Online Appendix, Tables A9.1–A9.4.  
*Categories:* △ = resource levels; ○ = sector-level governance; □ = provider-level governance; ☆ = coverage levels; ◇ = cost-coverage mechanisms.  
*Coercive power:* ▲●■◆ = very significant; ▲●■◆ = significant; △○□☆◇ = weak. Country code: DE = Germany; IE = Ireland; IT = Italy; RO = Romania.

O quadro 9.2 apresenta o resumo das conclusões da nossa análise. A mercantilização é o tema abrangente que liga as disposições da NEG entre os países e ao longo do tempo. Dos quatro países aqui analisados, apenas a Roménia não recebeu disposições no quadro da NEG para mercantilizar o sector da água. No entanto, a falta de disposições de mercantilização para a Roménia pode ser explicada pelo facto de os segmentos mais rentáveis da infra-estrutura hídrica do país já estarem nas mãos de privados. Desde 2000, por exemplo, uma filial da multinacional de serviços públicos, a francesa Veolia, tem estado a explorar serviços de água de Bucareste ao abrigo de um contrato de concessão com a duração de vinte e cinco anos (Hall e Lobina, 2007:70; PPI Project Database, 2016).

A Alemanha, a Irlanda e a Itália receberam disposições de mercantilização, embora com diferentes focos temáticos, com diferentes graus de poder coercivo e persistência variável ao longo do tempo. A Irlanda recebeu disposições com poder coercivo muito significativo associado à condicionalidade do resgate entre 2010 e 2013. Estas disposições abrangeram as categorias de acesso aos serviços e governação ao nível dos prestadores. As disposições emitidas para a Alemanha e a Itália abordavam predominantemente questões de concorrência entre prestadores. O poder coercivo das receitas para a Itália foi significativo, excepto as emitidas em 2012 e 2013, enquanto o poder coercivo de todas as receitas emitidas para a Alemanha foi fraco durante todo o período.

O quadro 9.2 revela também que o principal canal através do qual o regime NEG avançou a mercantilização no sector da água foi a comercialização. Não foram emitidas quaisquer

disposições específicas de mercantilização para o sector da água na categoria quantitativa, ao nível dos recursos. Mesmo assim, os serviços públicos de água foram afectados pelas disposições intersectoriais de redução das despesas públicas (ver capítulo 7). Em vez disso, as disposições de mercantilização específicas do sector da água tinham como objectivos tornar a gestão dos serviços de água mais adaptada ao mercado, através de reformas estruturais nas categorias de mecanismos de cobertura de custos e de governação a nível dos fornecedores e do sector, começando com a condicionalidade do Memorando do programa de resgate irlandês em 2010 para introduzir taxas de água, até à prescrição à Itália em 2019, da NEG para tornar os serviços públicos locais mais eficientes.

De um modo geral, as disposições da NEG desmercantilizadoras no sector da água foram muito menos proeminentes. Tiveram uma presença mais curta e menos persistente e um poder coercivo muito mais fraco. As disposições de desmercantilização começaram a surgir apenas em 2015. Não substituíram as disposições de mercantilização mas sim paralelas a elas (as disposições de mercantilização continuaram a ser emitidas para Itália até 2019); isto põe em causa as afirmações de académicos que viram uma mudança para disposições sociais após 2014 (Zeitlin e Vanhercke, 2018). Passamos agora a analisar as disposições em mais pormenor, nas quatro categorias, pela ordem em que apareceram pela primeira vez nos CSRs ou MoUs, começando pelo acesso dos utilizadores aos serviços.

### **Disposições sobre o acesso dos utilizadores aos serviços de água**

Mecanismos de cobertura dos custos: Entre os quatro países aqui estudados, Irlanda recebeu as disposições mais pormenorizadas e explícitas da NEG para mercantilizar o seu sector da água através da introdução de taxas domésticas sobre a água. O principal objectivo das taxas era condicionar o acesso dos utilizadores ao pagamento; por conseguinte, estas disposições inserem-se na categoria do acesso aos serviços em geral e dos mecanismos de cobertura de custos em particular. O estabelecimento de uma relação comercial entre os prestadores de serviços e os utentes estava ligado às categorias de recursos para os prestadores e governação a nível dos prestadores. O Memorando de Entendimento original de 2010 e as suas actualizações até 2103 repetiam dois objectivos gerais a seguir pelos governos irlandeses: a transferência de responsabilidades das autoridades locais para uma empresa nacional de abastecimento de água (mais tarde designada de Irish Water, actualmente Uisce Éireann) e a introdução de taxas sobre a água.<sup>3</sup> A introdução de taxas sobre a água é um exemplo claro de como o regime NEG interpretou os princípios ambientais de uma forma mercantilista e de como utilizou os instrumentos de política fiscal para promover reformas estruturais mercantilistas.

O Memorando de Entendimento assinado em Dezembro de 2010 comprometeu o Governo Irlandês a "avançar para a recuperação total dos custos na prestação de

---

<sup>3</sup> Na Irlanda, o abastecimento de água tem sido financiado pela tributação geral desde 1996. Os agregados familiares privados não pagam quaisquer encargos, ao contrário dos utilizadores comerciais dos serviços de água (Murphy, 2019).

serviços de água" (MoU, Irlanda, 16 Dezembro 2010: Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, 8, parágrafo 24), apesar de a Irlanda ter beneficiado de uma derrogação do princípio da recuperação dos custos na DQA da UE em 2000 para proteger o seu sistema de financiamento do abastecimento de água aos utilizadores domésticos assente na tributação geral. A introdução de taxas sobre a água no programa de resgate teria posto fim a esta derrogação reconhecida na legislação da UE.

Na sexta actualização do Memorando de Entendimento, as autoridades irlandesas comprometeram-se a "considerar e fornecer uma actualização sobre as implicações do tratamento da dívida e do défice do sector público administrativo da criação da Irish Water" (MoU, Irlanda, 6ª actualização, 13 Setembro 2012). As sétima e oitava actualizações exigiam que, ao longo do tempo, os planos orçamentais do Governo irlandês deveriam "basear-se na Irish Water e tornar-se substancialmente autofinanciado" (Memorando de Entendimento, Irlanda, 7ª actualização, 25 Janeiro 2013, 8ª actualização, 12 Abril 2013).

A discussão sobre as taxas da água no contexto da recuperação dos custos e do défice público sugere que o principal objectivos da introdução das taxas estava relacionado com a contenção das despesas públicas. Dada a pequena parte do sector nas despesas públicas, as receitas previstas com a introdução de taxas domésticas sobre a água teriam dado apenas um pequeno contributo para o ajustamento orçamental (Comissão Europeia, 2014c: 30). O principal objectivo da tarifação da água não era, portanto, assegurar a protecção ambiental da água, nem sequer equilibrar os orçamentos, mas sim comercializar o acesso à água e introduzir a ligação de dinheiro na relação entre utilizadores e fornecedores.

As actualizações dos memorandos de entendimento da Irlanda entre 2011 e 2013 prescrevem medidas cada vez mais pormenorizadas para a introdução de taxas sobre a água, incluindo a recolha de dados precisos sobre a evolução da instalação de contadores de água. A nona e a décima actualizações dos memorandos de entendimento de 2013 contêm anexos numéricos sobre " a quantidade de inquéritos de pré-instalação concluídos e de contadores de água instalados por área geográfica" (MoU, Irlanda, 9ª actualização, 3 Junho 2013; MoU, Irlanda, 10ª actualização, 11 Setembro 2013). No entanto, a Troika deixou a Irlanda antes da introdução de taxas sobre a água e mesmo antes da instalação de contadores de água. A introdução de taxas de água despoletou uma longa onda de protestos de movimentos sociais e sindicais na Irlanda em 2014 e 2015, incluindo uma campanha de boicote à fatura da água apoiada por grandes sectores da população irlandesa, que acabou por obrigar o governo a suspender o sistema de cobrança em 2016 (Hilliard, 2018; Bieler, 2021; Moore, 2023). Depois de 2013, as disposições NEG da EU da UE deixaram de mencionar as taxas da água, embora os relatórios nacionais da Comissão continuassem a monitorizar as tentativas dos governos irlandeses para as introduzir. Em contrapartida, os executivos da UE não deram quaisquer instruções à Alemanha, à Itália e à Roménia sobre o acesso dos utilizadores, uma vez que os seus sistemas de água já eram financiados principalmente por taxas e tarifas cobradas aos utilizadores (Armeni, 2008; ver.di, 2010). **Níveis de cobertura:**

Apenas a Roménia recebeu uma prescrição para desmercantilizar na categoria de acesso aos serviços, relativa aos níveis de cobertura. Em 2016, a Roménia recebeu uma recomendação NEG que instava o governo romeno a melhorar o acesso da população a serviços públicos integrados em zonas rurais desfavorecidas, onde os serviços de água e de águas residuais são muitas vezes simplesmente inexistentes (Recomendação do Conselho à Roménia 2016/C 299/18).<sup>4</sup> Se avaliarmos esta prescrição no seu contexto semântico parece ter sido motivado por preocupações genuínas sobre a inclusão social, mas, em comparação com as disposições contrabalançando as disposições mercantilistas da NEG, esta prescrição social era muito menos específica. Nem a prescrição da NEG nem o relatório nacional correspondente (Comissão, Relatório sobre a Roménia SWD (2016) 91) descreviam a forma como esse alargamento do acesso das pessoas aos serviços públicos poderia ser financiado. A prescrição era também meramente aspiracional, dado o seu fraco poder de execução, em contraste com as relacionadas com os procedimentos relativos ao memorando de entendimento, ao défice excessivo ou ao desequilíbrio macroeconómico excessivo.

### **Disposições relativas à prestação de serviços de abastecimento de água**

**Mecanismos de governação a nível dos prestadores de serviços:** As reformas estruturais de mercantilização formuladas no âmbito da NEG não tiveram apenas como objectivos estabelecer novas regras de conformidade com as regras de mercado para o acesso dos utilizadores aos serviços de água. Também intervieram na estrutura de propriedade e de funcionamento interno das entidades públicas que prestam serviços. Neste caso, verificamos uma ruptura com os métodos dos processos legislativos ordinários que respeitavam formalmente o princípio da neutralidade da propriedade previsto no art. 345.º do TFUE (Golden, Szabó, e Erne, 2021). Rompendo com esta tradição, as disposições NEG declaravam explicitamente que os governos deviam copiar o sector privado mais eficiente como modelo operacional para o sector da água, embora não apelassem à privatização directa.

Na Irlanda, as autarquias locais prestaram serviços de abastecimento de água até 2013, altura em que, como parte da condicionalidade do MdE, uma nova lei transferiu os serviços de água para a nova empresa nacional de serviços públicos, a Irish Water (Hilliard, 2018). Embora as taxas de água tenham sido abolidas em 2017 após um protesto colectivo sustentado, o modelo empresarial de prestação de serviços permaneceu intacto, com importantes implicações de mercantilização para os trabalhadores do sector da água, que iam perder o estatuto de funcionários públicos locais e as protecções previstas nos acordos colectivos do sector público. Para se defenderem desta ameaça, em 2022, os sindicatos irlandeses conseguiram um acordo na Comissão de Relações no Local de Trabalho, através do qual a Irish Water e as autoridades locais se comprometeram que não haveria qualquer transferência

---

<sup>4</sup> Em 2020, apenas 67% da população rural da Roménia tinha acesso a serviços de água potável geridos com segurança, em comparação com a Eslováquia: 98%, Hungria: 89%, o Brasil: 72%. Argélia: 698%, ou Bangladesh: 62% (Nações Unidas, indicador estatístico dos ODS 6.1.1. <https://sdg6data.org/en/maps>).

obrigatória de pessoal das autoridades locais para a Irish Water (ICTU, 2022). Este acordo, contudo, não impede a Irish Water de contratar novos membros do pessoal em piores condições.

Em Itália, as disposições da NEG descreviam a forma como o governo deveria transformar o funcionamento das empresas públicas. Neste domínio, os dois objectivos mais frequentemente repetidos com mais frequência foram a reforma das empresas públicas, por um lado, e a melhoria da eficiência, por outro, enquadrando-se nos princípios gerais da nova gestão pública (Kahancová e Szabó, 2015).

**Mecanismos de governação a nível sectorial:** No âmbito das questões mais amplas da governação setorial, a introdução de relações de mercado entre fornecedores dominou as receitas emitidas para a Alemanha e a Itália. Os dois países receberam disposições semelhantes da NEG sobre a melhoria do acesso ao mercado e a promoção da concorrência entre os prestadores de serviços. As disposições condenavam a, alegadamente, elevada percentagem de adjudicações internas para a prestação de serviços públicos e promoviam a abertura destes contratos a procedimentos de adjudicação e concessões. Outra receita da NEG, enviada à Alemanha em 2013, apelava a um aumento do valor dos contratos públicos a concurso (Recomendação do Conselho Alemanha 2013/C 217/09). Embora o conteúdo fosse semelhante, o tom da prescrição de 2014, era menos acentuado, uma vez que exigia apenas que o governo alemão "identificasse as razões subjacentes ao baixo valor dos contratos públicos abertos à adjudicação ao abrigo da legislação da UE" (Recomendação do Conselho Alemanha 2014/C 247/05). A Alemanha continuou a receber recomendações para reforçar a concorrência entre 2014 e 2017, mas com especial incidência no sector ferroviário (ver capítulo 8) e, mais tarde, nos serviços profissionais e comerciais. Os serviços públicos locais alemães foram objecto de mais uma medida mercantilista em 2017, quando as CSRs identificaram as restrições de planeamento como um obstáculo ao investimento.

O caso italiano constitui o exemplo mais consistente de como o regime NEG avançou com a mercantilização do sector da água através de reformas. Ao contrário do que sucedeu com as recomendações alemãs e irlandesas, as disposições de mercantilização na recomendação específica italiana não foram contrabalançadas por disposições de desmercantilização, e constituíram um tema coerente mesmo após a alegada viragem social do Semestre Europeu em 2014 (Zeitlin e Vanhercke, 2018). Os apelos à abertura à concorrência dos serviços públicos locais e das indústrias de rede surgiram primeiro nas recomendações italianas em 2012, prescrevendo a adoção de leis específicas para atingir este objectivos. Em particular, o relatório nacional 2013 para a Itália escolheu os serviços de água como um exemplo negativo em que não se registaram progressos na promoção da competitividade e da eficiência, ao passo que se congratulava com a separação do operador e do gestor da rede no sector do gás (Comissão, Relatório Itália SWD (2013) 362).

As críticas da Comissão surgiram depois de os cidadãos italianos terem votado em Junho de 2011 por uma maioria de mais de 95% para revogar a lei que permitia ao sector privado gerir os serviços públicos locais.

Aliás, o governo de Berlusconi, de centro-direita, tentou invalidar este referendo revogatório a favor dos serviços públicos de água, apelando aos cidadãos, mas os movimentos sociais e sindicais italianos que tinham lançado o referendo foram bem-sucedidos, uma vez que este ultrapassou o quórum de participação de 50% de participação previsto na lei italiana (Bieler, 2015). A revogação da lei por referendo não impediu, no entanto, que os governos de centro-direita e de centro-esquerda de reintroduzir leis semelhantes a nível nacional e regionais (Di Giulio e Galanti, 2015; Erne e Blaser, 2018).

### **Recursos para os serviços públicos de água: as receitas de desmercantilização**

As disposições para a Alemanha, Irlanda e Roménia centraram-se nos recursos para os prestadores. Em contrapartida, a Itália não recebeu quaisquer receitas de desmercantilização dos serviços de água. Depois de 2015, a Alemanha recebeu receitas que incumbiam o governo de aumentar o investimento em infra-estruturas públicas, especialmente a nível local. A ênfase nos municípios é crucial do ponto de vista do sector da água, uma vez que na Alemanha a prestação de serviços de água é da responsabilidade dos municípios e, ao mesmo tempo, os municípios estavam sob forte pressão fiscal devido ao travão da dívida alemão (Schuldenbremse) e das regras da UE em matéria de défice (Bajohr, 2015).

O investimento no sector da água também foi incluído nas receitas da NEG concedidas à Irlanda. Quatro delas tratavam direta e especificamente do sector da água entre 2016 e 2019, incumbindo o Governo irlandês de investir mais nos serviços hídricos. O investimento no sector da água nunca foi um item isolado, mas sim parte de uma agenda mais ampla de infra-estruturas públicas e produtivas. Designámos estas disposições como desmercadorizadoras, como se pode ver no quadro 9.2. Embora a direcção das disposições da NEG sobre os recursos hídricos tenha sido desmercantilizante, temos de qualificar esta avaliação em dois aspectos.

Em primeiro lugar, as correspondentes disposições NEG irlandesas de 2016 e 2017 utilizavam a expressão "dar prioridade às despesas públicas" no sector da água, o que implica que o investimento público adicional no sector da água deve ser contrabalançado por cortes noutras áreas (Recomendações do Conselho Irlanda 2016/C 299/16 e 2017/C 261/07). O mesmo se aplica ao caso da Roménia, onde a NEG de 2016 sobre projectos de infra-estruturas no sector das águas residuais apelava a uma "priorização" do investimento nos mesmos (Recomendação do Conselho Roménia 2018/C 320/22).

Em segundo lugar, os executivos da UE associaram a necessidade de aumentar o investimento nas taxas de água como uma fonte potencial de financiamento adicional (Comissão, Relatório Irlanda SWD (2016) 77:62). O relatório nacional da Comissão também justificou a necessidade de mais recursos para compensar os "sete anos anteriores de redução acentuada do investimento público" que "afectaram a qualidade e a adequação das infra-estruturas" (Comissão, Relatório Nacional Irlanda SWD (2016) 77: 4 e 61). No entanto, o relatório ignora as razões pelas quais houve sub-investimento

em primeiro lugar. Não menciona que as recomendações de redução de custos dos Memorandos de Entendimento tinham contribuído para o sub-investimento.

### **Prosseguir a mercantilização do sector da água através de disposições NEG**

Para resumir as conclusões da nossa análise das disposições NEG: nós descobrimos uma agenda internacional de mercantilização no sector da água na Alemanha, Irlanda e Itália. Explicámos a ausência de recomendações para a Roménia pelo facto de o seu governo já ter conseguido a mercantilização dos lucrativos serviços urbanos de água no período que antecedeu a adesão à UE. Nos outros três países, as receitas mercantilistas da NEG continuaram, que tinham as suas raízes na agenda legislativa da Comissão que antecedeu a NEG, começando com a transformação da legislação ambiental da UE e as tentativas do Comissário Bolkestein de liberalização dos serviços de água no início dos anos 2000.

Os executivos da UE associaram a introdução de taxas de água na Irlanda explicitamente ao princípio de recuperação de custos da DQA, apesar de a Irlanda ter garantido uma cláusula de auto-exclusão na legislação da UE. As disposições da NEG visavam o sistema irlandês de financiamento do abastecimento público de água através dos impostos, que a Comissão Europeia (2003:14) já tinha denunciado em 2003. Os executivos da UE também formularam as disposições NEG para que a Alemanha e a Itália abram os serviços públicos locais de abastecimento de água à concorrência externa, no espírito do projecto de Directiva "Serviços" do Comissário Bolkestein (COM (2004) 2final/3).

A Comissão Europeia e o Conselho de Ministros das Finanças podiam fazê-lo, uma vez que a passagem para o regime da NEG lhes permitia prosseguir uma agenda que tinha sido rejeitada pelo Parlamento Europeu quando este excluiu o sector da água da Directiva relativa aos serviços (2006/123/CE). A nossa análise também revelou que as disposições mercantilistas visavam exclusivamente características qualitativas da governação da água através de reformas estruturais. Em contraste, não houve disposições relacionadas com o sector da água que obrigassem os Estados-membros a reduzir os recursos para ele. No entanto, devemos reiterar que os serviços de água também foram afectados pelas disposições que incumbiam os governos de reduzir a despesa pública em geral (ver Capítulo 7).

Concretamente, todas as disposições qualitativas da NEG que visavam os mecanismos de governação dos serviços de água, nomeadamente as relativas aos mecanismos de cobertura dos custos e a governação ao nível dos prestadores e dos sectores, apontavam numa política mercantilista em todos os anos e em todos os países. Isto significa que foram informadas por um guião político abrangente de mercantilização. Também observámos algumas disposições de desmercantilização que apelavam a mudanças quantitativas, nomeadamente, mais recursos públicos para os sectores da água da Alemanha, Irlanda e Roménia e uma expansão dos níveis de cobertura dos serviços na Roménia. Estas disposições desmercantilizadoras, no entanto, não só eram escassas e mais fracas em termos do seu poder coercivo, mas também informadas por um raciocínio que não contradizia o guião da política mercantilista da NEG, com uma

excepção. Todas as disposições qualitativas da NEG sobre os mecanismos de governação dos serviços de água seguiram uma lógica comum de mercantilização ao longo dos países e do tempo, com excepção da Roménia, que, como explicado, já tinha privatizado os lucrativos serviços de água nas zonas urbanas no período que antecede a sua adesão à UE. Assim, o guião de mercantilização abrangente da NEG estendeu-se a todos os casos de países, independentemente da sua localização na economia política da UE. Ao mesmo tempo, o poder coercivo das correspondentes disposições da NEG ainda diferia entre eles, variando de muito significativo no caso irlandês durante o período do MdE, a significativo no caso italiano, face a desequilíbrios económicos excessivos, a fraco no caso alemão, reflectindo as diferentes localizações no regime de aplicação da NEG num determinado momento.

Enquanto todas as disposições mercantilistas da NEG serviam a mesma agenda política global, as disposições desmercantilizadoras recebidas pela Irlanda, Alemanha e Roménia estavam semanticamente ligadas a outros objectivos, nomeadamente competitividade e o crescimento, o reequilíbrio da economia da UE, a inclusão social ou a transição para uma economia verde. No caso irlandês, os executivos da UE associaram várias disposições desmercantilizadoras de mais investimentos no sector da água, em dificuldades, à definição de prioridades de investimento para crescimento. Por conseguinte, os objectivos que estiveram na base destas disposições eram compatíveis com mais austeridade noutras áreas que não eram consideradas tão críticas para atingir este objectivo.

Os objectivos de aumentar a competitividade e o crescimento através de mais investimentos nos serviços de água também desempenhou um papel fundamental na Alemanha. Contudo, ao contrário da Irlanda, a viragem para o investimento nas disposições da NEG alemã foi incondicional, uma vez que se estendeu a todo o sector público e a todos os níveis de governo. Isto reflecte a presença de outro objectivo no caso alemão, nomeadamente o objectivo de reequilíbrio da economia europeia.

Uma vez que o aumento dos investimentos públicos impulsionaria a procura interna na Alemanha, contribuiria igualmente para reduzir o desequilíbrio comercial entre a Alemanha e outros países situados em posições mais periféricas da economia da UE (ver capítulos 6 e 7). Ao mesmo tempo, os executivos da UE continuaram a emitir receitas mercantilistas que incitavam o governo alemão a reformar os mecanismos que regem o sector da água de uma forma mercado. Por sua vez, o governo alemão acrescentou um maior envolvimento do capital privado e do privado em projectos de infra-estruturas municipais como uma prioridade no programa nacional de reforma de 2017 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017: 17). Assim, as disposições de desmercantilização que visavam estimular a competitividade e o crescimento e/ou reequilibrar a economia da UE não iam contra o guião global de mercantilização da NEG (Capítulo 11).

A Roménia e a Irlanda também receberam recomendações de desmercantilização, que não contradiziam o guião de mercantilização global da NEG. Em 2018 e 2019, as receitas irlandesas sobre a prioridade do investimento público mencionavam o papel da

"melhoria das infra-estruturas" como um "factor crítico" para o "reforço do investimento privado e do crescimento da produtividade" e não apenas para um "desenvolvimento económico regional equilibrado" e a "transição da Irlanda para uma economia com baixo teor de carbono e resistente ao ambiente" (Recomendação do Conselho Irlanda 2018/C 320/07: Considerando 12). A lógica política de inclusão social reforçada, que vai claramente contra o guião de mercantilização abrangente da NEG, orientou as disposições da NEG para a água apenas uma vez, nomeadamente no caso da prescrição de 2016 que incumbia o governo romeno de ampliar as infra-estruturas básicas "em particular nas zonas rurais" (Recomendação do Conselho Roménia 2016/C 299/18) para reduzir as principais disparidades de desenvolvimento da Roménia "entre zonas urbanas e rurais" (2016: Considerando 17). Quando os executivos da UE repetiram esta prescrição em 2016 e em 2018, no entanto, sublinharam os benefícios de infra-estruturas de qualidade para o crescimento económico e não para a inclusão social (Recomendação do Conselho Roménia 2018/C 320/22: Considerando 19), apesar de grande parte da população rural da Roménia ainda não ter acesso a água potável, ao contrário de todos os países da UE e mesmo de muitos países em desenvolvimento.

Se considerarmos a escassez e o fraco poder coercivo das disposições que foram, pelo parcialmente, informadas por preocupações sociais, dificilmente podemos falar de uma viragem social do regime NEG (Zeitlin e Vanhercke, 2018). Do mesmo modo, as ligações semânticas equívocas entre as disposições fracas de 2018 e 2019 sobre a priorização do investimento público em serviços de água para a Irlanda e a transição para uma economia verde não justificam uma mudança ecológica no regime da NEG. Enquanto estas ligações semânticas prefiguravam a importância crescente de uma agenda ecológica no regime da NEG pós-Covid (Capítulo 12), a nossa análise anterior da terminologia de mercado na DQA indica que a crescente importância das preocupações ecológicas não conduz necessariamente a uma mudança de política numa direção desmercantilizadora.

### **Governança comunitária dos serviços de água por via legislativa após a transição para a NEG**

Os executivos da UE já tinham uma agenda de mercantilização dos serviços de água antes de 2009, mas as disposições NEG foram mais longe, uma vez que o âmbito das intervenções NEG era muito mais ambicioso. As disposições NEG no sector da água visavam áreas que eram consideradas tabu durante as fases anteriores da integração da UE, como a prescrição direta de uma alteração do estatuto jurídico ou dos princípios de funcionamento dos serviços públicos. Devemos acrescentar, no entanto, que a interação entre os procedimentos legislativos ordinários e a NEG foi feita em ambas as direcções. A NEG não substituiu as fontes tradicionais de autoridade da UE. Os processos legislativos ordinários da UE decorrem em paralelo com os mecanismos NEG, incluindo no sector da água. Registaram-se quatro casos importantes de intervenção ou de tentativas de intervenção da legislação ordinária da UE no sector da água desde a mudança para a NEG após a crise financeira: nomeadamente, a Directiva Concessões

(2014/23/EU), a Directiva "Contratos Públicos" (2014/24/EU, 2014/25/EU), e a reformulação da Directiva relativa à Água Potável (2020/2184).

Uma concessão é uma relação contratual a longo prazo entre um contratante e um prestador de serviços, um passo para além da relação de curto prazo (pontual) e unidirecional dos contratos públicos. Como o contratante é normalmente um organismo público e o prestador é uma empresa privada, a forma jurídica da concessão está intimamente ligada ao aumento do recurso às PPP (Porcher e Saussier, 2018). Em 2011, a Comissão propôs uma Directiva autónoma relativa às concessões, que teria facilitado a utilização do modelo de concessão nos serviços de abastecimento de água em toda a UE. A Directiva Concessões teria beneficiado as empresas transnacionais francesas do sector da água, uma vez que a lei das concessões foi o quadro jurídico que contribuiu para o êxito das suas operações a longo prazo em França (Guérin-Schneider, Breuil, e Lupton, 2014). A difusão do modelo de concessão noutras partes da UE teria conferido a estas empresas uma vantagem competitiva em relação a outros prestadores de serviços que estavam habituados a um regime jurídico diferente. No entanto, em reacção ao sucesso da ICE - Right2Water a Comissão excluiu a água do âmbito final da Directiva (ver secção 9.4). O desenvolvimento paralelo do regime da NEG e da elaboração de legislação ordinária da UE é também demonstrado pelo facto da Alemanha ter recebido disposições NEG para aumentar o valor dos contratos abertos à contratação pública em 2013 e 2014, ou seja, nos mesmos anos em que os legisladores da UE reviram as Directivas "Contratos Públicos" e "Concessões".

Enquanto o projecto de Directiva relativa às concessões tentava mercantilizar os serviços de água através de legislação comunitária ordinária, a reformulação das directivas de "Contratos Públicos" e da "Água Potável" também incluíam características políticas potencialmente desmercantilizadoras. O processo legislativo da Directiva Concessões decorreu em paralelo com a reformulação das directivas relativas aos contratos públicos. A pressão dos sindicatos e dos movimentos sociais, incluindo a Federação Sindical Europeia dos Sindicatos de Serviços Públicos (FSESP), forçou a inclusão nas Directivas Contratos Públicos de cláusulas sociais e ambientais nos concursos públicos (ver capítulo 7; Fischbach-Pyttel, 2017). De igual modo, a reformulação da Directiva Água Potável abordou uma questão social em pormenor, nomeadamente a do acesso da população à água potável. O Artigo 16.º da Directiva avança com a desmercantilização da água, obrigando os Estados-membros a melhorar ou manter o acesso à água potável para todos, com destaque para os grupos sociais mais vulneráveis. O Pilar não vinculativo dos Direitos Sociais adoptado por todas as instituições da UE em 2017 incluía a água como um serviço essencial com direitos de acesso para todos, mas a nova Directiva deu uma expressão mais tangível a este princípio (FSESP, 2021).

Tanto a exclusão da água da Directiva relativa às concessões como a inclusão dos direitos de acesso à água Directiva Água Potável foram motivadas pela pressão que os movimentos sociais exerceram sobre os decisores políticos da UE, nomeadamente, através da ICE Right2Water coordenada pela FSESP. Os contra-movimentos

transnacionais que lutam pelo direito à água a nível europeu começaram, no entanto, muito mais cedo. São o tema da secção 9.4.

#### **9.4 Movimentos transnacionais contra a mercantilização da água**

Até à data, avaliámos as tentativas dos executivos da UE para mercantilizar os serviços de água, através do processo legislativo ordinário da UE ou das disposições NEG específicas de cada país. Avaliamos agora os protestos dos movimentos sociais e sindicatos que despoletaram. Os movimentos de protesto nacionais e internacionais bloquearam com êxito várias tentativas de mercantilização; por exemplo, a inclusão dos serviços de água e saneamento na Directiva de Serviços e a introdução de taxas de água, tal como solicitado pelas disposições NEG para a Irlanda (Moore, 2018, 2023; Bieler, 2021). Em contrapartida, estes movimentos de protesto compensatórios foram menos eficazes na promoção de uma agenda pró-activa de consagrar o direito à água na legislação da UE.

A FSESP desempenhou um papel importante nos contra-movimentos transnacionais no sector desde as mobilizações contra o projecto do Comissário Bolkestein de incluir a água na Directiva relativa aos serviços. A Directiva Bolkestein foi importante, pois foi nessa altura que a "Comissão mostrou pela primeira vez a sua verdadeira face" (entrevista, membro do movimento europeu da água e funcionário da FSESP, Bruxelas, Dezembro de 2018). Desde então, a FSESP tem co-organizado várias mobilizações internacionais para politizar a governação da UE dos serviços de água, nomeadamente, pelo direito à água e contra a privatização dos serviços de água, como mostra o quadro 9.3, que se baseia na base de dados de protestos internacionais (Erne e Nowak, 2023).

Os eventos de protesto internacionais no sector europeu da água tiveram como alvo as tentativas verticais dos executivos europeus em favor da mercantilização da água, começando com a Proposta do Comissário Bolkestein para uma Directiva de Serviços da UE em 2004.

Em comparação com o sector dos transportes, que já enfrentava as intervenções mercantilistas da UE muito antes, não encontramos quaisquer provas de protestos internacionais no setor da água antes dessa data (ver Capítulo 8).

No caso Bolkestein, a FSESP foi um dos principais organizadores de uma ampla coligação contra esta Directiva. A FSESP também utilizou as suas ligações aos membros do Parlamento Europeu, convencendo-o a opor-se às propostas mais radicais da Comissão e a eliminar os elementos mais controversos da Directiva (Crespy, 2016). A tentativa falhada de Bolkestein de mercantilizar os serviços de água também moldou as lutas subsequentes.

TABLE 9.3 *Transnational protests politicising the EU governance of water services (1993–2019)*

Date	Location	Action type	Topic	Coordinators
5 June 2004	Brussels	Demonstration	Bolkestein Directive, 'Non à la directive Bolkestein – Oui à l'Europe sociale'	ETUC, other unions, social movements
24 November 2004	Brussels	Demonstration	Bolkestein Directive, 'Bolkestein Directive = Frankenstein Directive'	ETUC, other unions, social movements
19 March 2005	Brussels	Demonstration	Bolkestein Directive: 'More and better jobs - Defending social Europe - Stop Bolkestein'	ETUC, other unions, social movements
21 March 2005	Brussels	Demonstration	Bolkestein Directive	European Anti-Poverty Network
15 October 2005	Multi-sited	Demonstration	Bolkestein Directive, European action day	ETUC, other unions, social movements
25 October 2005	Strasbourg	Demonstration	Bolkestein Directive	ETUC, other unions, social movements
11 February 2006	Strasbourg, Berlin	Demonstration	Bolkestein Directive	DGB, ETUC, Attac
14 February 2006	Strasbourg	Demonstration	Bolkestein Directive: 'Services for the people', Bolkestein Directive	ETUC
22 March 2006	Brussels	Demonstration	World Water Day: against water privatisation	EPSU, environmental groups, water activists, developmental organisations

19 March 2007	Brussels	Demonstration	Against water privatisation	EPSU, NGOs, participants of World Water Assembly
10 May 2012 – 1 November 2013	Multi-sited	European Citizens' Initiative	Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity! (Right2Water)	EPSU, other unions, social movements
22 March 2015	Brussels, Dublin, multi-sited	Demonstration	World Water Day: Human right to water services. Against water privatisation	EPSU, other unions, social movements
22 March 2017	Multi-sited	Demonstration	World Water Day: Water and sanitation are human rights	EPSU, European Water Movement

Source: Transnational Socioeconomic Protest Database (Erne and Nowak, 2023).

The table includes protest events targeting political authorities in relation to the European governance of water services, using the database's political level category, excluding socioeconomic protests at company, sectoral, and systemic level.

A experiência de mobilização contra a directiva Bolkenstein, teve um papel central na decisão da FSESP de lançar a ICE Right2Water, que veio a ser a primeira ICE bem-sucedida na história da UE (Fischbach-Pyttel, 2017, 187; Bieler, 2017; Szabó, Golden, and Erne, 2022).

A Comissão registou a ICE da FSESP sobre o direito à água em Maio de 2012 com o título completo: "A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria!". A FSESP foi a primeira organização a conseguir, em estreita colaboração com os movimentos sociais, a recolher 1 milhão de assinaturas necessárias para tornar este novo instrumento de democracia direta juridicamente válido a nível da UE. O número final de assinaturas apresentadas à Comissão Europeia em Dezembro de 2013 foi de 1, 659, 543, ultrapassando os limiares de assinaturas a nível nacional da ICE em treze países (Szabó, Golden e Erne, 2022), apesar de terem de atingir os limiares, que estão associados à dimensão da população, em apenas sete Estados-membros da UE para serem legalmente válidas.

Tal como o título completo da iniciativa indica, a FSESP mobilizou a população unindo objectivos defensivos e pró-activos: defender a água da mercantilização, por um lado, e

a garantia do direito humano à água, por outro. Ao centrar a sua luta na luta contra a mercantilização e a privatização, a FSESP identificou práticas NEGativas concretas contra as quais o descontentamento popular poderia ser direcionado: as ideias políticas pró-mercantilização da Comissão e o lóbi das grandes empresas transnacionais activas nos serviços de água, como a Veolia e a Suez.

A outra vertente da campanha, a luta para que a água se torne um direito humano, foi suficientemente abrangente para formar a base de uma ampla coligação, uma vez que a campanha uniu actores com ideias diferentes sobre os pormenores da gestão e financiamento da água. Muitas organizações da campanha eram contra as taxas da água. Outras, como o sindicato alemão ver.di, uma das mais activas na campanha, tinham uma visão muito mais matizada sobre o assunto. O ver.di apoia as taxas domésticas de água se estas garantirem a independência dos fornecedores públicos locais não comerciais, a gestão sustentável da água, a prestação de um serviço de qualidade e condições de trabalho dignas no sector (ver.di, 2010).

O que é que a ICE Right2Water conseguiu em termos substantivos, para além de obrigar a Comissão Europeia a emitir uma resposta formal? O aspecto defensivo da campanha foi bem sucedido, uma vez que a Comissão excluiu a água do âmbito do seu projecto de Directiva relativa às concessões em Junho de 2013 (Directiva 2014/23/UE: Art. 12), mesmo antes da conclusão oficial da campanha da ICE. Embora este não fosse um objectivo pré-definido da campanha da ICE, a Directiva Concessões chamou a atenção dos activistas, especialmente na Alemanha (Parks, 2015: 72). Em contrapartida, o objectivo de garantir a água como um bem humano a nível europeu revelou-se uma tarefa mais difícil para os organizadores da iniciativa.

O objectivo final da FSESP era incluir fortes garantias jurídicas de desmercantilização da água com forte poder de execução. Por outras palavras, a FSESP queria assegurar leis da UE que contivessem mecanismos para garantir a acessibilidade e o acesso à água para todos. Em contraste com a rápida iniciativa da Comissão de excepcionar a água da Directiva relativa às concessões, a revisão da Água Potável no sentido da desmercantilização foi um processo moroso de avanços e recuos, em que a FSESP se viu frequentemente à margem das lutas de poder entre as instituições da UE. Embora a FSESP tenha apresentado a ICE em Dezembro de 2013, foram necessários oito anos para rever a directiva Água Potável. Por fim, a FSESP acabou por elogiar o facto de os legisladores da UE terem incluído o direito de acesso à água potável na reformulação da directiva como um passo na direcção certa, mas ainda assim considerou-a insuficiente (FSESP, 2021).

Qual é a relação entre a campanha ICE Right2Water e o regime NEG? A recolha de assinaturas para a ICE teve lugar durante os anos 2012-2013, coincidindo com o auge das disposições NEG dos executivos da UE para os sectores da água dos Estados-membros. Como mostra o quadro 9.2, em 2013, a Alemanha, a Irlanda e a Itália receberam simultaneamente disposições que eram relevantes para o seu sector da água. Mesmo assim, a campanha da ICE não alcançou níveis iguais de apoio nos três países.

A ICE recebeu o apoio mais forte na Alemanha de todos os Estados-membros da UE em termos de número absoluto de assinaturas e também no que respeita ao número de assinaturas recolhidas versus o limiar nacional exigido (1,236,455 versus 74,250, respetivamente, o que significa que, se não houvesse a exigência de ultrapassar o limiar noutros Estados-membros, a Alemanha, por si só, teria sido capaz de levar a iniciativa até ao fim). A operação no terreno da campanha da ICE na Alemanha baseou-se numa ampla coligação de sindicatos e ONG, muitos dos quais com uma longa experiência em lutas locais contra a privatização da água (Erne e Blaser, 2018; Moore, 2018; van den Berge et al., 2018).

Além disso, a recolha de assinaturas recebeu um impulso de um programa de televisão popular (Die Anstalt), que mencionou a campanha e associou-a às ameaças iminentes da proposta de Directiva relativa às concessões (Parques, 2015). Também notámos uma ligação entre os planos para uma Directiva de Concessões e as disposições da NEG de 2013 para a Alemanha, que exigem um aumento do valor dos contratos públicos abertos a concurso. As concessões e os contratos públicos são mecanismos distintos, mas têm objectivos semelhantes: ambos visam a relação entre os prestadores de serviços públicos e privados.

Os organizadores da ICE tinham também fortes ligações com activistas em Itália. O Fórum Italiano dos Movimentos pela Água (Forum Italiano dei Movimenti per L'acqua) era a principal força por trás de um referendo nacional que revogou uma lei que permitia a gestão privada dos serviços públicos locais em 2011, como já foi referido (Bieler, 2021 e 2017). No entanto, a ICE mal ultrapassou o limiar de 54,750 assinaturas em Itália, com uma contagem final de 65,223. Este facto pode dever-se à fadiga dos organizadores e ao facto de os referendos italianos revogatórios não impedirem a reintrodução de leis semelhantes pelos legisladores regionais e nacionais (Di Giulio e Galanti, 2015; Erne e Blaser, 2018). As disposições subsequentes dos executivos da UE incumbiram o governo italiano de introduzir essa legislação para aumentar a concorrência nos serviços públicos locais, apesar do resultado negativo do referendo de 2011 (Bieler, 2021: 87; van den Berge et al., 2018: 237).

Apesar da Irlanda ter recebido várias disposições coercivas de NEG entre 2010 e 2013 que exigiam explicitamente medidas para mercantilizar o sector da água, os poucos activistas irlandeses de Right2Water ECI na altura não recolheram assinaturas suficientes para ultrapassar o limiar nacional de ICE exigido. Atribuímos este facto, em parte, ao lapso de tempo entre a emissão das disposições da NEG e a sua implementação pelo governo Irlandês. Tal como referido na secção 9.3, a Troika deixou a Irlanda antes da introdução das taxas de água e antes que a instalação de contadores de água estivesse concluída. Os protestos irlandeses contra a instalação de contadores de água e a introdução de tarifas intensificaram-se gradualmente no decurso de 2014, com uma campanha de boicote aos contadores de água e manifestações com uma campanha de boicote às tarifas de água e manifestações de massas no final desse ano (Bieler, 2021; Moore, 2023). A abolição das taxas de água recentemente introduzidas também se tornou uma questão central durante a campanha para as eleições gerais de 2016; assim,

as taxas da água foram efetivamente abolidas em 2017 (Hilliard, 2018). Apesar deste aparente desfasamento no calendário da mobilização popular na Europa continental e na Irlanda, havia ligações significativas entre as campanhas irlandesa e europeias. Em primeiro lugar, a campanha irlandesa inspirou-se diretamente no slogan da ICE Right2Water. Em segundo lugar, Lynn Boylan, membro do Parlamento Europeu no grupo de esquerda GUE/NGL entre 2014 e 2019, não só esteve diretamente ativa na campanha irlandesa, mas também coordenou o trabalho da UE no seguimento da Right2Water ECI como relatora do Parlamento Europeu.

## 9.5 Conclusão

As intervenções verticais da UE na governação do sector da água combinam as regras do mercado interno e a política ambiental. Neste capítulo, analisámos a orientação política das intervenções da UE em ambos os domínios antes e após a passagem da UE para o seu regime NEG em 2009.

Os legisladores da então CEE já tinham começado a intervir no sector da água nos anos 70 e 80 para estabelecer normas harmonizadas sobre a qualidade da água. As primeiras directivas europeias relacionadas com a criação do mercado comum, apontavam no entanto, numa direcção desmercantilizadora, pois visavam garantir a igualdade de condições, retirando as normas de qualidade da água da concorrência regulamentar entre os Estados-membros.

Em 1990, as preocupações ecológicas e neoliberais tornaram-se uma motivação importante para a adopção de directivas da EU relativas à água e às águas residuais, que apontavam cada vez mais na mercantilização. Apesar do interesse crescente do capital privado na gestão da água, o papel das pressões horizontais do mercado como motor da mercantilização dos serviços de água continuou a ser limitado. Na maioria dos Estados-membros, as administrações públicas continuaram a gerir a água como um serviço público.

Nalguns casos, os municípios voltaram mesmo a geri-los publicamente depois de os terem privatizado anteriormente (Hall e Lobina, 2007; Kishimoto, Gendall e Lobina, 2015). Ao mesmo tempo, a maioria das tentativas dos executivos da UE para criar um mercado europeu de serviços de água por via legislativa falharam, principalmente em resultado dos protestos populares que levaram à exclusão do sector da água da versão final da Directiva relativa aos serviços de 2006.

A crise financeira de 2008, no entanto, deu início a uma nova era na política da água, a mudança para a NEG deu aos executivos da UE novos poderes para prosseguirem reformas políticas mercantilistas. Embora o montante da despesa pública com a água fosse ínfimo em comparação com outros sectores públicos, como os cuidados de saúde (ver Capítulo 10), todos os países da nossa amostra receberam prescrições mercantilistas da NEG; excepto a Roménia, que já tinha privatizado os seus lucrativos, serviços urbanos, no período que antecedeu a sua adesão à UE. De forma surpreendente, todas as

disposições qualitativas da NEG sobre a governação dos serviços de água ou o acesso das pessoas aos mesmos apontavam numa direcção mercantilista, independentemente do tempo ou das diferentes posições da Alemanha, Irlanda e Itália na economia política da UE. Mesmo com a NEG, os defensores da mercantilização da água tiveram dificuldade em concretizar as suas ambições. Os executivos da UE não conseguiram mercantilizar os serviços de água, mesmo nos casos em que podiam contar com disposições da NEG com poder coercivo muito significativo, nomeadamente, na Irlanda durante os anos da Troika.

Depois de 2015, os executivos da UE começaram a emitir disposições quantitativas de NEG sobre os serviços de água que apontavam numa direcção desmercantilizadora. A maior parte delas incumbia os Estados-membros de aumentar ou dar prioridade aos investimentos públicos, não por razões sociais, mas para reequilibrar a economia europeia e aumentar a sua competitividade. As preocupações com o aumento da inclusão social desempenharam um papel em apenas um caso, nomeadamente, as disposições NEG de 2016 para a Roménia, que incumbiam o governo de melhorar o acesso dos utilizadores a serviços públicos integrados em zonas rurais desfavorecidas. Durante o mesmo período, os legisladores da UE continuaram a excluir os serviços de água da mercantilização das Directivas da UE, como aconteceu no caso da Directiva Concessões (2014/23/UE). Tal como referido no capítulo 7, os contra-movimentos políticos forçaram a Comissão a abandonar o projecto de Directiva relativa ao procedimento de notificação de serviços (COM (2016) 821 final), que obrigava as autoridades públicas (incluindo os municípios) a solicitar a aprovação da Comissão antes de aplicar quaisquer leis, regulamentos ou disposições administrativas nacionais ou locais relativas a serviços abrangidos pela Directiva "Serviços" de 2006.

O principal obstáculo a estas intervenções mercantilistas da UE foi o surgimento de movimentos sociais e sindicatos que defendem os serviços públicos de água a nível europeu e nacional. As tentativas de mercantilização vertical dos executivos da UE desencadearam contra-movimentos internacionais em defesa da água como um direito humano, culminando no êxito da ICE Right2Water ECI. A mercantilização das disposições da NEG sobre os serviços de água também provocaram uma forte resistência popular, como a reacção contra a introdução de taxas de água na Irlanda.

Assim, a orientação política globalmente mercantilista das intervenções verticais da UE desencadeou contra-movimentos bem-sucedidos, nacionais e internacionais (Bieler, 2021; Szabó, Golden e Erne, 2022; Moore, 2023). As tentativas falhadas de mercantilização da água, tanto pelas leis da UE como pelas disposições da NEG até 2019, no entanto, não impediram os executivos da UE de perseguir estes objectivos por novos meios. Embora o regime NEG pós-pandemia de Covid tenha aumentado substancialmente o espaço para investimentos públicos, o acesso dos Estados-membros ao financiamento da recuperação e resiliência da UE continuou a depender da implementação de novas reformas mercantilizantes do sector público, como discutimos nos capítulos 12 e 13.