

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA ÀS CIDADES PORTUGUESAS NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

PUBLIC POLICIES AND MANAGEMENT OF WATER SUPPLY TO PORTUGUESE CITIES IN THE FIRST HALF OF THE 20TH CENTURY

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA A LAS CIUDADES PORTUGUESAS EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

RESUMO

Os serviços de abastecimento de água e saneamento, elementos essenciais das redes técnicas associadas à modernização das cidades, integraram a revolução sanitária e surgiram em resposta às críticas dos residentes e dos especialistas em medicina e higiene pública. Num período de crescimento populacional inédito em cidades a insalubridade urbana tornava-se um problema para os poderes públicos, que procuraram criar as condições legais e institucionais para a construção e gestão das novas infraestruturas. Essas mesmas autoridades, diretamente ou através da municipalização, assumiram a responsabilidade em relação às infraestruturas. Em Portugal, embora a adoção de novas soluções técnicas e tecnológicas para a insalubridade urbana fosse um tema em debate desde o século XIX, somente no século seguinte foi enfrentado. O propósito deste estudo é analisar a implementação das modernas infraestruturas de abastecimento de água em Portugal na primeira metade do século XX, com ênfase nas soluções para a construção e gestão das redes de captação, adução e abastecimento e nas medidas de políticas públicas associadas ao processo.


Palavras-chave: políticas públicas; cidades; redes técnicas; infraestruturas urbanas; abastecimento de água.

ABSTRACT

Water supply and sanitation services, essential elements of the technical networks associated with urban modernization, were part of the sanitary revolution and arose in response to criticisms from residents and experts in medicine and public hygiene. During a period of unprecedented population growth in cities, urban unhealthiness became a pressing issue for public authorities, who sought to establish the legal and institutional conditions necessary for the construction and management of new infrastructures. These authorities, either directly or through municipalization, took on the responsibility for these infrastructures. In Portugal, although the adoption of new technical and technological solutions for urban unhealthiness had been a topic of debate since the 19th century, it was only in the following century that it was effectively addressed. The purpose of this study is to analyze the implementation of modern water supply infrastructures in Portugal during the first half of the 20th century, with an emphasis on solutions for the construction and management of water collection, conveyance, and distribution networks, as well as on public policy measures associated with the process.

Keywords: public policies; cities; technical networks; urban infrastructures; water supply.

 Maria Ana Bernardo^a

 Ana Cardoso de Matos^b

^a Universidade de Évora (UEVORA),
Évora, Portugal.

^b Universidade de Évora (UEVORA),
Évora, Portugal.

DOI: 10.12957/geouerj.2024.88095

Correspondência:

amatos@uevora.pt
mab@uevora.pt

Recebido em: 05 abr. 2024

Revisado em: 19 ago. 2024

Aceito em: 22 set. 2024



RESUMEN

Los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, elementos esenciales de las redes técnicas asociadas a la modernización de las ciudades, formaron parte de la revolución sanitaria y surgieron en respuesta a las críticas de los residentes y de los especialistas en medicina e higiene pública. En un período de crecimiento poblacional sin precedentes en las ciudades, la insalubridad urbana se convirtió en un problema para las autoridades públicas, quienes buscaron crear las condiciones legales e institucionales necesarias para la construcción y gestión de las nuevas infraestructuras. Estas mismas autoridades, directa o indirectamente a través de la municipalización, asumieron la responsabilidad de dichas infraestructuras. En Portugal, aunque la adopción de nuevas soluciones técnicas y tecnológicas para la insalubridad urbana había sido un tema de debate desde el siglo XIX, solo en el siglo siguiente se abordó de manera efectiva. El propósito de este estudio es analizar la implementación de las modernas infraestructuras de abastecimiento de agua en Portugal en la primera mitad del siglo XX, con énfasis en las soluciones para la construcción y gestión de las redes de captación, aducción y abastecimiento, así como en las medidas de políticas públicas asociadas al proceso.

Palabras-clave: políticas públicas; ciudades; redes técnicas; infraestructuras urbanas; abastecimiento de agua.



INTRODUÇÃO

O estudo das redes técnicas recebeu crescente atenção por parte dos investigadores, sobretudo a partir da década de 1970. Uma das linhas de investigação mais profícua incidiu sobre as políticas públicas e as relações entre atores públicos e privados no âmbito da construção e gestão das redes urbanas. Mas também a história das tecnologias, das práticas empresariais, dos aspetos sociais associados à instalação destas redes, assim como as consequências ambientais relacionadas com a sua instalação e funcionamento suscitou a atenção dos estudiosos da modernização das cidades (Capel, 2005, Fettah e Bocquet, 2007, 1–13).

O rápido crescimento da população urbana e os problemas sanitários, ambientais, de saúde e de segurança daí resultantes pressionaram as autoridades públicas, o Estado central e as administrações locais, para uma maior intervenção no espaço urbano, sobretudo a partir de meados de oitocentos. Neste contexto, surgiram iniciativas para a construção e instalação das designadas *urban utilities*, incluindo as de águas e esgotos (Tarr e Dupuy 1988; Lees e Lees 2013, 464–82).

Consideradas um elemento axial da modernização das cidades, as novas infraestruturas de abastecimento de água e de saneamento integravam a chamada revolução sanitária e representavam um campo de aplicação dos novos processos, técnicas e materiais disponibilizados pela indústria e pelo avanço do conhecimento científico e de engenharia (Konvitz, Rose e Tarr 1990, 32–37; Vleuten, Oldenzel e Davids 2017, 29–34). Para além de responderem às críticas e queixas das populações urbanas face às dificuldades e insegurança da vida nas cidades e de materializarem os ideais higienistas e sociais de alguns setores das classes médias instruídas, estas redes técnicas também funcionavam como dispositivos para incutir uma nova moral de autorregulação no campo das vivências urbanas (Munck 2017).

Muitos dos instrumentos de planeamento, de controlo de atividades económicas e de intervenção pública na vida das cidades que surgiram a partir da segunda metade do século XIX resultaram dos reptos que um crescimento urbano cada vez mais acentuado colocava às autoridades (Silva e Sousa 2009).

A intervenção das autoridades públicas também se deveu à complexidade técnica e tecnológica da construção das redes de água e de esgotos. O facto destas redes serem instaladas no subsolo urbano exigia o domínio de conhecimentos quanto aos processos de construção e dos materiais usados, assim como da topografia e da geologia para efeito do planeamento dos seus traçados. Os saberes da engenharia tornaram-se indispensáveis tanto para o desenho dos projetos quanto para o acompanhamento da sua efetivação (Fernández-Paradas e Matés-Barco 2022, 75–111; Cardoso de Matos 2019, 13–22). Mas a intervenção das autoridades públicas na construção destas infraestruturas não se deveu apenas à sua complexidade tecnológica. Foi também determinada por fatores políticos, económicos e jurídicos, e pelas relações estabelecidas entre os diferentes intervenientes no processo. Como afirma Fougères (1998, 202-203), o



serviço de abastecimento doméstico de água é, como outras infraestruturas urbanas, um *lugar de arbitragem* entre o que é sociopolítico e o que é geotécnico.

Neste âmbito, o chamado *regulatory model*, caracterizado pela ação das autoridades públicas, do Estado central aos municípios, na governança das redes técnicas constitui uma das dimensões do processo histórico da modernização das cidades europeias e dos Estados Unidos (Newbery 2002, 23–51; Clifton, Lanthier e Schroter 2011, 659–672).

Em Portugal, o debate sobre a gestão pública ou privada das infraestruturas de abastecimento de água tornou-se perceptível a partir da segunda metade do século XIX, acompanhando a implantação dessas mesmas infraestruturas em algumas das principais cidades do país (Silva 2020, 95–99; Pato, 2011, 23-74; Silva e Cardoso de Matos 2004, 1–30). A gestão privada, através da propriedade ou da concessão a empresas, em regime de monopólio natural, era tendencialmente encarada como a melhor opção. (Silva e Cardoso de Matos 2004, idem; Matés-Barco 2004, 165–177; Milward 2000, 315–350).

No entanto, os dados da historiografia portuguesa sobre o tema indicam que apenas no caso da cidade de Lisboa a rede terá sido sempre da responsabilidade de uma empresa privada (Silva, 2020; Saraiva, Schmidt e Pato, 2014). Relativamente ao resto do país, os estudos monográficos analisados demonstram que em muitos casos, embora os municípios tenham procurado estabelecer, ou tivessem mesmo estabelecido, contratos com empresas privadas para a construção e a gestão da infraestrutura de captação e distribuição das águas urbanas, as experiências foram pontuais e raramente bem-sucedidas. Foi o que aconteceu no Porto (Amorim e Pinto 2001), em Braga (Cordeiro 2018; Idem, 2024), Vila Nova de Gaia (Sampaio, 2024), Figueira da Foz (Brandão e Callapez 2017) Viseu (Brandão et ali, 2024), Coimbra (Mendes 2013; Idem, 2024) e Évora (Bernardo 2004; Idem, 2024).

Assim, embora sujeita à necessidade de evidências empíricas mais robustas, nossa linha de indagação baseia-se na hipótese de que a construção e a gestão das infraestruturas modernas de abastecimento de água em Portugal ganham maior inteligibilidade se compreendidas no âmbito da designada “questão urbana” e sua especificidade no caso português.

Na primeira metade do século XX, a rede urbana do nacional caracterizava-se pela macrocefalia de Lisboa, o maior centro urbano país; em segundo lugar situava-se a cidade do Porto, com um volume de habitantes que ficava muito aquém dos que residiam na capital; as cidades de média dimensão escasseavam e apresentavam um crescimento populacional pouco expressivo; e os centros urbanos mais numerosos correspondiam a pequenas cidades, que se estabilizaram nesse patamar da hierarquia urbana (Silva 1997, 779–814; Nunes 1996, 7–47; Veiga 2003, 91–109).



Uma das vertentes da chamada “questão urbana”, tal como ela se foi configurando a partir de meados de oitocentos, consistiu numa crescente pressão populacional e de saúde pública nas cidades e no envolvimento das autoridades, tanto na produção de quadros regulatórios quanto na intervenção ao nível da construção e da gestão das *urban utilities*, incluindo as relativas ao abastecimento de água (Millward 2005, 33–58).

Em Portugal, a pressão populacional urbana e os problemas daí resultantes em termos de higiene e saúde pública não tiveram a mesma magnitude que em outras cidades europeias, excetuando os casos de Lisboa e do Porto. No entanto, os dirigentes urbanos, especialmente os ligados a cidades de média dimensão, na escala da rede urbana portuguesa, apropriaram-se dos argumentos de modernização tecnológica para legitimarem e glorificarem as suas ações à escala local.

Quando as empresas não acorriam aos concursos públicos para a construção de infraestruturas e as autoridades eram obrigadas a conduzirem diretamente os trabalhos ou a seguirem a via da municipalização, essas soluções não derivavam necessariamente de convicções sobre políticas económicas, mas sim de constrangimentos circunstanciais (Bernardo 2013, 281–313).

Porém, a partir da década de 1930, com o estabelecimento do regime ditatorial do Estado Novo, foram sendo estalecidas políticas públicas de planeamento e intervenção que previam a gestão municipal tanto na construção como na gestão das infraestruturas de abastecimento de água em áreas urbanas.

Já pelo menos desde o último quartel do oitocentos que o tema relativo à necessidade de instalação de infraestruturas que tornassem os centros populacionais mais salubres era referido, quer pelos especialistas em saúde e higiene, quer pelos dirigentes municipais. Além disso, os centros urbanos portugueses mais relevantes, com destaque para os casos de Lisboa e do Porto, já dispunham de sistemas modernos de abastecimento de água e em outras localidades os empreendimentos estavam em discussão e/ou em fase de implementação. No entanto, foi durante a primeira metade de novecentos, que o tema não só adquiriu maior expressão em termos de debate e interesse público, como diversas municipalidades operacionalizaram medidas com o intuito de instalarem ou procurarem, mediante os meios ao seu alcance, que os projetos em curso ganhassem novo impulso. Além disso, foi igualmente durante a primeira metade do século XX que o Estado passou a ter um maior papel, em termos da definição de políticas públicas e de apoio técnico e financeiro à instalação das modernas infraestruturas de água e saneamento em meio urbano.

Este texto aborda o período da construção das infraestruturas modernas de abastecimento de água aos centros urbanos em Portugal correspondente à primeira metade do século XX. E reflete sobre esta vertente da modernização urbana na perspetiva dos argumentos políticos da legislação subsequente, no que respeita



à opção pela gestão municipal, direta ou através de municipalização, em contraponto à gestão empresarial privada.

A INSTALAÇÃO E GESTÃO DAS MODERNAS INFRAESTRUTURAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA ÀS CIDADES PORTUGUESAS

O papel do Estado e dos municípios no período liberal monárquico e republicano

Nas últimas décadas do período liberal monárquico as questões relativas à iluminação, ao abastecimento de água e ao saneamento dos centros urbanos figuravam entre as principais responsabilidades atribuídas às autoridades locais, ficando inscritas nos códigos administrativos vigentes.

O Código Administrativo de 1896, em linha de continuidade com a legislação administrativa anterior, inscrevia como uma das competências fundamentais das câmaras municipais o planeamento e implementação de medidas para o desenvolvimento material concelhio, com vista a melhorar a qualidade de vida das populações locais. Previa-se que municípios explorassem diretamente os serviços que exigiam menos recursos financeiros, como a limpeza pública, cemitérios, matadouros e mercados, e determinava-se que os serviços que exigiam maiores recursos financeiros e tecnológicos, como o abastecimento de água, iluminação e saneamento, fossem concessionados e explorados pelo setor privado (Código Administrativo de 1896, 23–29). Sob responsabilidade municipal deveriam continuar as ações de manutenção e melhorias das instalações e sistemas que tradicionalmente permitiam às populações o acesso à água e à iluminação, assim como os estudos e planos para modernas infraestruturas desta natureza, com recurso aos conhecimentos da hodierna engenharia.

No âmbito do tópico do abastecimento de água incluía-se, à época, a realização de análises científicas periódicas para controlo da qualidade da água para uso doméstico, a adoção de novas fontes de energia e maquinaria para a captação, distribuição e armazenamento de água, bem como a construção de redes de abastecimento doméstico para consumo público e privado. Deste modo, os novos padrões de conforto e higiene, proporcionados pelo progresso tecnológico e científico característico das sociedades industriais, tornaram-se generalizados e muito procurados pelas classes médias urbanas.

No entanto, segundo o quadro legal vigente em Portugal em finais de oitocentos, a escolha entre uma política tradicional de melhoramento material ou a opção por soluções técnicas inovadoras cabia às câmaras municipais. Ou seja, estas decisões dependiam, em última análise, dos conhecimentos e competências das elites que lideravam as administrações municipais e da sua receptividade à inovação. Os estudos de caso realizados para Portugal parecem apontar para uma correlação positiva entre a prossecução de políticas



modernizadoras e a presença de engenheiros que trabalhavam para as autarquias ou frequentavam os mesmos círculos de sociabilidade que os indivíduos que compunham as equipas camarárias.

Mas o financiamento que era necessário para implementação das modernas infraestruturas urbanas constituía, muitas vezes, um obstáculo quase intransponível à execução dos objetivos de modernização dos dirigentes locais.

Os recursos financeiros necessários para tais empreendimentos provinham de um orçamento municipal que era constituído pelas rendas do património municipal, pelos impostos cobrados ou, ainda, pelos empréstimos bancários contraídos. Como a maioria das autarquias portuguesas sofria de uma falta crónica de fundos, a contração de empréstimos assumia frequentemente proporções preocupantes e conduzia a encargos com o pagamento de dívidas que podiam ameaçar a viabilidade financeira das autarquias. O Código Administrativo de 1896 procurou minimizar este problema através de um controlo mais rigoroso dos empréstimos contraídos pelas câmaras municipais e pelo do controlo mais apertado do Estado sobre as autoridades municipais (Serra 1988, 1037-66). Os republicanos, enquanto oposição anti-sistémica, utilizaram este argumento para atacar a monarquia e prometeram introduzir um modelo de administração mais descentralizado, do ponto de vista financeiro, nomeadamente, quando chegassem ao poder. Mas as os problemas decorrentes da falta de salubridade dos centros urbanos em Portugal levaram o Estado, já no período da Monarquia Liberal, a introduzir legislação que visava enquadrar juridicamente as ações destinadas a melhorar as condições de saneamento e higiene nas principais cidades e vilas do país.

O surto de peste bubónica que atingiu a cidade do Porto em 1898 foi determinante para a criação, em 1901, do Conselho de Melhoramentos Sanitários, na dependência da Direção Geral das Obras Públicas e Minas (Decreto de 14 de outubro de 1901). No mesmo ano, o Regulamento Geral de Saúde e Beneficência Pública, enquadrava a intervenção autárquica no domínio da saúde pública (Carta de Lei 24 de junho 1901). A melhoria das condições de habitabilidade dos edifícios urbanos foi iniciada em 1903, com a introdução do Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, que estabelecia as diretrizes a seguir na construção de edifícios urbanos. Este Regulamento estipulava não só que as licenças camarárias para a realização de obras de construção ou reconstrução ficassem sujeitas à aprovação prévia das direções regionais da Junta de Melhoramentos Sanitários, como também obrigava os construtores a cumprir as disposições do Regulamento Geral de Saúde e Beneficência Pública (Decreto de 14 de fevereiro de 1903).

Para procurar avaliar a situação nas principais cidades e vilas do país, o governo da época ordenou, em 1903, a realização de um inquérito de saúde pública nos centros urbanos (Montenegro 1903).



A revolução de 5 de outubro de 1910 transformou Portugal de uma Monarquia numa República e, embora os dirigentes do novo regime tivessem a intenção de elaborar rapidamente um novo Código que refletisse fielmente as suas ideias em matéria de descentralização administrativa, acabaram por manter em vigor parte do Código de 1896, introduzindo algumas novas orientações de carácter descentralizador. No que respeita à questão dos melhoramentos materiais, os aspetos mais relevantes das medidas de carácter descentralizador foram o retorno a uma maior flexibilidade na contração de empréstimos para financiar obras públicas e a um controlo menos rigoroso do Estado sobre os municípios. Sublinhe-se que a realização de estudos e a elaboração de projetos para a construção de modernas infraestruturas urbanas de abastecimento de água e de iluminação continuavam a ser uma responsabilidade dos municípios e não do poder central, o que fazia depender a implementação daquelas infraestruturas da clarividência e da margem de manobra financeira de cada um dos municípios do país.

Naquela perspetiva, as motivações republicanas de descentralização estavam subjacentes à legislação administrativa de 1913 (Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913), nomeadamente no que dizia respeito à possibilidade de os municípios se agruparem para a realização de certas obras de beneficiação cujo volume de investimento ultrapassasse as capacidades de cada autarquia. A legislação previa ainda a atribuição às autarquias locais do poder de discutir a “municipalização, ou prestação de serviços às populações locais por parte das autarquias locais”, mas tal acabou por não se concretizar, ainda que o Estado tivesse produzido legislação pontual concedendo algumas facilidades aos municípios que seguissem o caminho da municipalização de certas utilidades urbanas. Refira-se, nomeadamente, a isenção do pagamento de contribuição industrial por parte das câmaras que explorassem diretamente e por conta própria os serviços de iluminação e tração e os fornecimentos de água, gás, energia elétrica e luz a particulares (Lei nº 409 de 4 de setembro de 1915); e a isenção dos direitos de importação devidos aos Estado, durante dez anos, por parte das câmaras que importavam materiais destinados à construção e exploração de serviços municipalizados de abastecimento de água e iluminação elétrica (Lei nº 1.024 de 23 de agosto de 1920 e Lei nº 1.789 de 29 de junho de 1925).

Entretanto, o movimento municipalista, que explicitamente reivindicava um maior poder e autonomia municipal face ao poder central, ia fazendo o seu caminho em Portugal. No Congresso Municipalista Alentejano (1915), nomeadamente, os participantes apoiavam a modernização dos municípios do Alentejo como algo necessário ao “desenvolvimento” da região, e defendiam o aumento da autonomia em matéria de impostos, infraestruturas, atividade económica, assim como a difusão de técnicas agrícolas e de assistência, culminando na proposta de criação de uma Federação de Municípios Alentejanos e na constituição de um parlamento provincial, para discussão e deliberação de assuntos de interesse para o Alentejo (Bernardo 2004). No entanto, tais propostas nunca foram postas em prática, nem no Alentejo nem em qualquer outra região,



embora refletissem fielmente o plano de descentralização administrativa defendido pelos republicanos quando em 1910 chegaram ao poder em Portugal.

Para que os projetos de federação de municípios e de parlamentos provinciais fossem concretizados, seria necessária uma mudança profunda no modelo de administração autárquica que vigorava em Portugal há cerca de um século. E a Grande Guerra obrigou o recém instaurado regime republicano português a concentrar-se na gestão da posição política e militar do país face ao conflito e na resolução dos problemas económicos e sociais trazidos pela guerra. Depois de 1918 a I República tornou-se cada vez mais um regime acossado e desafiado por setores políticos que o contestavam. No entanto, em 1919, a chamada Lei das Águas, que definia quais as utilizações públicas e privadas dos recursos hídricos sujeitas a licenciamento, determinava que as águas destinadas ao abastecimento das populações deveriam ficar sujeitas ao regime de concessão de utilidade pública, em favor dos municípios ou dos agentes ou empresas com os quais a câmara tivesse sido contratado o fornecimento (Decreto 5.787-III, de 10 de Maio de 1919).

Após a realização do Congresso Nacional Municipalista de 1922 e do Terceiro Congresso da Eletricidade de 1926, nos quais se reafirmou a necessidade de as câmaras municipais assumirem a prestação de diversos serviços urbanos, a matéria relativa à municipalização dos serviços urbanos ficou finalmente regulamentada. O Regulamento previa que os serviços municipais fossem prestados por serviços dotados de autonomia no âmbito da administração autárquica e geridos por uma comissão administrativa eleita pela câmara. Cada serviço responsável pela prestação de serviços municipais deve dispor de uma equipa de pessoal técnico, administrativo e de obras para assegurar a boa gestão do sistema e o planeamento e execução das obras (Decreto n.º 13.350, de 25 de março de 1927).

Foram ainda atribuídas competências específicas às câmaras municipais para a gestão de serviços e bens nas seguintes áreas: construção e exploração de sistemas de abastecimento de água para consumo doméstico; limpeza, saneamento e esgotos públicos, incluindo a remoção ou aproveitamento de resíduos urbanos; produção e distribuição de gás e eletricidade; construção e exploração de mercados, matadouros e frigoríficos; construção e exploração de balneários e lavadouros públicos; construção e exploração de meios de transporte; e quaisquer outros serviços que envolvam a produção ou distribuição de bens ou a prestação de serviços destinados à satisfação das necessidades e interesses das populações locais. Simultaneamente, havia uma disposição segundo a qual, quando a necessidade de funcionamento ou de desenvolvimento de determinados serviços exigisse a contração de empréstimos, a comissão administrativa dos serviços municipais deveria não só justificar a necessidade do empréstimo como também garantir o cumprimento das condições de reembolso (Idem).



O facto de a Lei de 7 de agosto de 1913 contemplar a possibilidade que as câmaras municipais se constituíssem em federações para administrar conjuntamente um ou vários tipos de serviços de utilidade pública, mostra que o Estado tinha a noção dos elevados encargos financeiros exigidos por esta modernização infraestrutural dos centros urbanos. Porém, remetia para o poder local a avaliação sobre as condições financeiras que cada um tinha para fazer face a tais encargos e fazia recair sobre os dirigentes municipais a responsabilidade financeira do processo. Quando muito isentava os municípios das habituais obrigações de impostos e taxas que estes tinham relativamente ao poder central.

A legislação de 1927, reitera a centralidade dos municípios quanto às decisões sobre a prestação de certos serviços de utilidade pública em todo o país (Decreto n.º 13.350, de 25 de março de 1927), embora até então apenas de 15% dos concelhos tivessem municipalizado os seus serviços de utilidade pública. Acrescente-se, apenas, que esta legislação de 1927 foi já produzida após a queda da República liberal e a instalação da Ditadura Militar, em maio do 1926, na sequência de um golpe de estado desencadeado pelas forças armadas.

O papel do Estado e dos municípios na primeira fase do Estado Novo

A partir do golpe militar de 26 de maio de 1926, a possibilidade dos objetivos descentralizadores, tal como eles eram entendidos pelo movimento municipalista do republicanismo liberal, poderem expandir-se foi ficando cada vez mais longe, pese embora a legislação de 1927 já referida. António de Oliveira Salazar ganhou relevo na vida política portuguesa a partir de 1928 e foi desde então o principal obreiro da conceção de um determinado modelo de desenvolvimento do país que perdurou ao longo de várias décadas; em 1933, sob a sua direção, foi institucionalizado um regime político de pendor fascizante conhecido como Estado Novo.

Neste âmbito, os dirigentes municipais tornaram-se veículos de execução, a nível local, da política governamental, o que prejudicou o seu estatuto de órgãos administrativos de soberania eletiva. O Código Administrativo do Estado Novo, que entrou em vigor em 1936, veio confirmar o papel subsidiário dos dirigentes locais relativamente ao novo regime, passando a ser nomeados para o cargo com base em critérios de confiança política.

O Estado, para além da sua função de enquadramento das atividades económicas assumia uma política de direção, controlo e intervenção estatal em diversas áreas da vida nacional (Rosas 1986, 254-83). Por sua vez, as medidas públicas orientadas para o atenuar dos efeitos económicos e sociais da crise de 1929 favoreceram e deram sustentação àquela postura. A partir de 1931, pelo menos, o governo procurou apurar oficialmente o volume do desemprego em Portugal e, em 1932, foi publicada legislação articulada e explicitamente justificada com a necessidade de se resolver o problema (Decretos n.º 20.979 e 20.980, de 7 de março de 1932).



No primeiro trimestre desse ano foi criada uma “alta comissão para os melhoramentos públicos”, na dependência dos Ministérios das Finanças, do Comércio e Comunicações e da Agricultura, e o governo tomou medidas para a disponibilização excecional de verbas para obras públicas. Algumas delas destinavam-se aos chamados melhoramentos rurais e seriam distribuídas por quase todas as freguesias e distritos do país; outras eram canalizadas para as “grandes cidades”, com o objetivo de lançar e executar obras públicas consideradas “da maior utilidade social”, como os bairros sociais de Lisboa, as escolas superiores, um hospital no Porto e um manicómio em Coimbra (Decreto nº 20.979 de 7 de março de 1932)

Em julho do mesmo ano, Salazar assumiu papel de Presidente do Conselho, o primeiro civil a ocupar o cargo desde o golpe militar de 1926. Dois dias depois foi criado o Ministério das Obras Públicas e Comunicações, substituindo o Ministério do Comércio e Comunicações. O simbolismo desta mudança era evidente: bania-se o legado da República liberal e, ao mesmo tempo, reavivava-se a designação do antigo Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, que a memória histórica associava à política de melhoramentos materiais levada a cabo pelo regime monárquico na segunda metade do século XIX. As verbas destinadas ao subsídio de desemprego foram canalizadas para o novo Ministério e, deste modo, o Estado Novo afirmava-se publicamente com programas de obras públicas que, no campo discursivo, se destinavam a atender às prementes necessidades das populações desempregadas (Tostões 1996, 585-98).

Em setembro de 1932 foram ainda aprovadas outras leis que, no seu conjunto, compunham o quadro legal da política de melhoramentos materiais e colocaram o Estado como o centro de todo o processo. Cada diploma tratava de uma área de atuação diferente, definia o papel a desempenhar pela administração central e determinava o tipo de controlo que esta exerceria (Decretos n.ºs 21696, 21697, 21698 e 21699, todos aprovados em 30 de setembro de 1932).

Os *melhoramentos rurais* foram definidos como obras a realizar a nível local, fora dos centros urbanos e das capitais de distrito, tais como: estradas, caminhos locais, pavimentos de estradas, fontes, tanques de água e lavadouros. Embora o governo considerasse que estas obras “poderiam comportar um certo grau de descentralização através da cooperação com as autarquias locais”, acrescentava que as autarquias locais “só poderiam obter maior eficácia através da centralização técnica”. Esta função foi confiada à Junta Autónoma de Estradas, encarregada de apreciar e aprovar os planos apresentados anualmente pelas autarquias locais. Com base nesses planos, o Ministério das Obras Públicas financiaria até cinquenta por cento do custo total das obras, enquanto as autarquias contribuía com o restante.

Os *melhoramentos urbanos* eram definidos como aqueles “que trouxessem maior benefício para o bem-estar das populações”, que o governo, “como coordenador e diretor de todas as atividades da Nação, procurava realizar em escala geral, a fim de promover o desenvolvimento das aldeias, vilas e cidades do país”.



As obras consideradas como melhoramentos urbanos eram “as de interesse local que beneficiassem a coletividade, realizadas fora dos grandes centros populacionais, incluindo a elaboração de planos de urbanização, a construção, reparação e remodelação de escolas primárias, escolas profissionais elementares, escolas secundárias municipais, hospitais e outros edifícios de carácter social, museus e monumentos nacionais”. A realização desses melhoramentos exigia a elaboração de “um plano geral que permitisse que as ajudas do Estado às populações locais, por via direta ou através de intermediários como os serviços do Estado e as autarquias locais, assegurassem a execução desses melhoramentos de acordo com orientações eficazes”. A Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais foi incumbida de prestar serviços de orientação técnica e de fiscalização e de proceder a vistorias para avaliação das necessidades locais, enquanto ao Ministério das Obras Públicas foi atribuída a responsabilidade pela distribuição dos fundos e pelo controlo global dos procedimentos, estando prevista a repartição dos encargos com os investimentos entre o Estado e as autarquias locais (Decreto n.º 21698 de 30 de setembro de 1932).

Os melhoramentos relativos às redes de água e de esgotos foram definidos com o seguinte âmbito: “obras de captação e distribuição de água na origem e a construção, melhoramento e ampliação das redes de esgotos nas vilas e povoações importantes e nas cidades, com exceção dos grandes centros urbanos”. A lei reconhecia a “valiosíssima contribuição” das autarquias locais neste domínio e a “enorme dimensão do problema”, enquanto esclarecia que “o Estado [tinha] o dever de facilitar a missão destes organismos e de assegurar a sua execução” (Idem).

Foi dado um prazo de cinco meses ao Ministério da Saúde para que realizasse um inquérito que, incidindo sobre as cidades capitais de distrito, as principais vilas e aldeias e outras povoações de cada concelho, detalhasse os aspetos positivos dos serviços existentes, as respetivas deficiências, assim como os casos mais urgentes aos quais urgia dar resposta (Decreto n.º 21698, de 30 de setembro de 1932).

Obtidas as respostas, caberia ao governo elaborar um programa de melhoramentos a realizar pelas câmaras municipais e ordenar a execução de estudos e a elaboração de planos através dos serviços competentes. A Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Elétricos, sob a tutela do Ministério das Obras Públicas, podia autorizar as autarquias locais, sempre que entendesse necessário, a contratar a execução de estudos e planos a terceiros com competência técnica. A lei previa ainda que o programa de melhoramentos fosse revisto de três em três anos, tendo em conta os resultados de novos inquéritos; a Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Elétricos apresentaria, até 31 de março de cada ano, um relatório sobre o plano de obras a realizar pelos conselhos distritais e, depois de aprovado pelo Conselho Superior de Higiene e Obras Públicas, os planos seriam submetidos à aprovação do Ministério das Obras Públicas.



O custo deste plano de melhoramentos impulsionado pelo Estado deveria ser suportado pelas câmaras municipais. Somente quando isso fosse impraticável o próprio Estado comparticiparia o investimento até um máximo de cinquenta por cento do custo das obras. Previa-se, ainda, a possibilidade de as câmaras municipais, as comissões proponentes de planos e os particulares, poderem realizar obras de beneficiação por sua conta, com a assistência técnica do Estado, desde que as mesmas fossem previamente autorizadas pela Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Elétricos e constassem do plano de obras aprovado pelo governo.

Ainda em setembro de 1932, para combater a crise de emprego que afetava o país, o governo criou o Comissariado de Desemprego, com representações em cada concelho. Era um departamento do Ministério das Obras Públicas, embora o seu funcionamento e administração fossem autónomos. Os seus principais objetivos eram organizar o registo dos desempregados, ajuda-los a encontrar trabalho e administrar o sistema de subsídio de desemprego. Entre as obras que mais beneficiariam do aproveitamento desta fonte de mão de obra, o governo distinguia “as obras de melhoramento rural, as obras de melhoramento urbano, as obras de água e saneamento, a limpeza de valas e bermas, a plantação de árvores, etc.”. Entre as obras realizadas para aliviar o desemprego, a lei classificava as infraestruturas de abastecimento de água e saneamento como obras complexas que exigiam um alto grau de habilidade técnica e, portanto, aquelas que “levarão um tempo considerável para se tornarem totalmente operacionais em áreas extensas; contudo, devido ao seu grande valor em termos de melhorias na higiene urbana, são obras cuja execução é das mais necessárias” (Decreto 21699 de 30 de setembro de 1932).

A legislação referida anteriormente constituía um conjunto articulado de políticas coordenado pelo governo na área das obras públicas, que identificava o Estado Novo com os valores de modernização e progresso material do país ao mesmo tempo que resgatava a população dos malefícios do desemprego. O programa de melhoramento envolvia, assim, um discurso que, ao valorizar o “trabalho realizado”, visava legitimar o regime autoritário e associar a República liberal a um período de desgoverno e instabilidade pública e política.

Em finais de 1934, como corolário deste programa de obras públicas promovidas pelo Estado, foi aprovado o decreto que obrigava à existência de plantas topográficas e de planos de urbanização em todas as vilas e cidades sedes de município com uma população superior a 2.500 habitantes e com elevado crescimento demográfico, bem como em centros ou zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico indicadas pelo governo (Decreto-Lei n.º 24802 de 21 de dezembro de 1934).

Como justificação para esta obrigatoriedade, o governo argumentou com “o benefício de assistência social através da criação de trabalho” para as populações locais que dele necessitavam. Referia igualmente o



facto de câmaras municipais solicitarem com frequência “a intervenção do governo” para planos que nem sempre eram “elaborados de acordo com os melhores [...] ou em conformidade com os melhores padrões de higiene e conveniência para os núcleos urbanos”. E sublinhava, ainda, a frequente falta de “pessoal técnico com conhecimentos especializados na moderna arte de planeamento urbano, que é também uma ciência” (Idem).

A elaboração dos planos topográficos, com exceção dos de Lisboa e Porto, foi colocada a concurso público, com base em critérios estabelecidos pelo governo, que também era responsável pela direção geral e fiscalização dos trabalhos. Contudo, esperava-se que as câmaras municipais reembolsassem o Estado em prestações pelos custos incorridos. A lei também estipulava que os municípios tinham um prazo de três anos após a elaboração dos planos topográficos para apresentar os seus planos individuais de desenvolvimento urbano, os quais, para serem aprovados pelo governo, deviam obter o certificado dos Conselhos Superiores de Obras Públicas, de Higiene e de Turismo. Entre os requisitos obrigatórios para os planos de desenvolvimento urbano estavam plantas sintéticas das redes de abastecimento de água e iluminação pública existentes, sistemas de drenagem de água e de esgotos, juntamente com uma declaração do que seria necessário realizar neste campo. Em teoria, a nova legislação previa que as novas áreas de crescimento e expansão dos centros urbanos fossem dotadas de infraestruturas modernas de iluminação, abastecimento de água e de saneamento.

Toda a legislação analisada acima demonstra um objetivo, por parte dos líderes políticos do Estado Novo, de circunscrever o âmbito da iniciativa das autoridades locais no domínio das infraestruturas e equipamentos urbanos, utilizando instrumentos de controlo como diretrizes, inspeção técnica e fiscalização financeira dos planos. Em certos casos, o Ministério das Obras Públicas dirigia ele próprio as obras, através de departamentos centrais e/ou departamentos regionais.

De facto, a intervenção do governo nestas áreas acabava por ter um âmbito mais amplo do que o contido nas disposições da Lei de 1933, que aprovava o Estatuto do Trabalho Nacional. Esta Lei declarava que “o Estado tem o direito e o dever de coordenar e regulamentar, de cima, a esfera económica e social e de lhe fixar objetivos” (Decreto-Lei n.º 23048 de 23 de setembro de 1933).

Em conformidade com aquela determinação foi introduzida, em 1935, a Lei de Reconstituição Económica, que previa “planos e obras cuja execução é de premente necessidade nos próximos quinze anos” e destinava fundos substanciais considerados como despesa extraordinária (Lei n.º 1914 de 24 de maio de 1935). Os recursos provenientes do sucesso da política de estabilização financeira e monetária realizada nos anos anteriores seriam direcionados para a modernização das forças armadas e para a melhoria e/ou construção de infraestruturas básicas para o desenvolvimento económico do país. As áreas identificadas para



investimento incluíam: estradas, caminhos de ferro, portos, aeroportos, sistemas de telégrafo e telefone, eletrificação, hidráulica agrícola, edifícios e monumentos públicos e uma variedade de outros equipamentos urbanos em Lisboa e Porto, além do crédito colonial.

Dado o caráter ambicioso de tais propostas, quando o projeto de lei foi debatido no parlamento, o governo deixou claro que não pretendia simplesmente prosseguir a política de desenvolvimento seguida em Portugal entre as décadas de 1850 e 1880, nem possuía qualquer afinidade com o modelo de planejamento socialista (Nunes e Valério 1996, 512–513).

No entanto, em 1944 o Estado voltou a legislar sobre a questão do abastecimento de água e saneamento, decretando a obrigatoriedade e prioridades destas obras - a construção de redes de água potável e esgotos em todas as capitais de distrito de Portugal - sobre todas as outras. No preâmbulo da lei foi apresentado síntese sobre o desenvolvimento do país naquele campo, destacando-se a “situação extremamente grave” em que a nação se encontrava. Embora se mencionasse que desde 1932 o Estado tinha tomado medidas “da maior importância” para melhorar as condições sanitárias do país, era reconhecido que ainda havia muito a ser feito. Considerava-se que as infraestruturas de abastecimento de água e saneamento eram obras complexas, que exigem um elevado grau de competência técnica e que, portanto, “demorar[iam] um tempo considerável a tornar-se totalmente operacionais em áreas extensas, embora, devido ao seu grande valor para a melhoria da higiene urbana, [fossem] obras cuja execução [era] de suma necessidade”. O legislador acrescentava mesmo que, certos casos, por não sere ainda obrigatória a construção destas infraestruturas, e dada a sua complexidade, muitas autoridades locais tinham decidido construir monumentos ou realizar obras de urbanização em vez de investir em sistemas de abastecimento de água e saneamento (Decreto-Lei n.º 33863 de 15 de agosto de 1944).

Ficava evidente a estreita relação entre a taxa de execução de obras de saneamento e a diminuição das taxas de mortalidade e, no seu conjunto, estas leis eram apresentadas como um plano de intervenção concertada do governo no campo das obras públicas, que associava o Estado Novo aos valores de modernização e progresso material.

Mas o governo reconhecia, também, que não poderia resolver o problema com um único programa e, portanto, avançava com um plano a dez anos, mediante uma ação conjunta entre o Estado e as câmaras municipais. A “característica completamente nova [do plano] era o caráter obrigatório da execução de tais melhorias”. Do ponto de vista técnico, decidiu-se que as câmaras municipais continuariam responsáveis pela realização dos estudos e pela execução das obras, embora houvesse uma disposição para que o Estado pudesse tomar a iniciativa dos projetos de construção e/ou intervir em operações para realizar obras em certos casos. As obras seriam executadas conforme um plano de execução anual, elaborado pelo Ministério



das Obras Públicas e Comunicações e aprovado pelos Ministros das Obras Públicas e do Interior. O Departamento de Obras Hidráulicas ficaria encarregado de organizar os concursos para a execução dos estudos e planos a serem realizados anualmente ((Decreto-Lei n.º 33863 de 15 de agosto de 1944).

A viabilidade financeira da iniciativa foi assegurada da seguinte forma: as câmaras municipais receberam a autorização para contrair empréstimos até cinquenta por cento do custo total das obras, com condições favoráveis de reembolso. Para proteger as receitas regulares dos municípios, esses empréstimos seriam garantidos pela receita obtida com a venda de água. Para cobrir o restante do custo do investimento, seria fornecido um subsídio de, no mínimo, vinte e cinco por cento do total da dívida, financiado pelo Fundo de Subsídio de Desemprego. Caso necessário, seria também disponibilizado um subsídio do governo central, “proveniente das suas receitas gerais”. No que diz respeito à execução dos trabalhos, as câmaras municipais tinham a opção de uma gestão direta ou de fazerem contratos com empresas interessadas. Porém, apenas em casos excepcionais o Estado autorizava a gestão direta dos serviços pelas próprias câmaras. Procurava deste modo acautelar-se que a exiguidade das receitas municipais pudesse comprometer as obras (Idem).

A Lei de 1944 demonstra claramente que a intenção do Estado era controlar o processo de construção de infraestruturas modernas de abastecimento de água e saneamento, ao mesmo tempo reconhecendo que, quase em meados do século XX, a situação de Portugal neste campo deixava muito a desejar. E se por um lado o planeamento e controlo do Estado nesta área assentava numa base ideológica de intervenção estatal, essa abordagem era acompanhada pelo reconhecimento da incapacidade dos municípios para atender, de forma satisfatória, às necessidades de melhoria dos padrões de higiene, saúde e conforto das populações nas vilas e cidades do país.

AS DIFICULDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MODERNAS INFRAESTRUTURAS DA ÁGUA NAS CIDADES PORTUGUESAS

A avaliação dos avanços na construção de redes de abastecimento de água em vilas e cidades portuguesas é dificultada pela ausência de estatísticas sobre o assunto anteriores à década de 1930. O primeiro levantamento sistemático da situação nacional neste âmbito foi realizado em 1934, decorrendo da vontade do Estado conhecer o estado do sistema de abastecimento de água e saneamento no país, na sequência da legislação de setembro de 1932 sobre a matéria.

Pode-se especular que ausência de dados decorria do facto de até então o Estado ter encarado a criação das infraestruturas urbanas de água e saneamento como uma responsabilidade dos municípios e, por tal motivo, não ter dado prioridade à recolha de informações sobre o assunto. Sendo esta interpretação verosímil,



deve acrescentar-se que isso decorreu também das dificuldades do Estado em conseguir que as autoridades locais compilhassem as informações que pretendia, nesta como em outras matérias (Sousa 1995, 250–253).

De qualquer modo, as informações disponíveis, através levantamento de 1934, incluíam todas as vilas e cidades sedes de concelho do território português continental, com exceção das cidades de Lisboa e Porto; as autoridades decidiram realizar levantamentos separados para esses casos específicos.

Os resultados do inquérito permitem distinguir entre duas situações: captação de água na origem e o abastecimento de água potável para pontos de acesso público nos centros urbanos; existência de redes de distribuição de água para pontos de abastecimento público e para particulares. Num caso e noutro, as respostas ao inquérito indicavam que eram necessárias obras significativas de melhoria, tanto nos pontos de captação quanto nas tubulações que transportavam água até as áreas de consumo, através de fontes e chafarizes públicos. Outras respostas referiam que as instalações existentes já atendiam às necessidades da população crescente dos centros urbanos que serviam. Noutros casos ainda, mencionava-se que seriam necessárias obras para permitir o transporte de água de locais distantes dos centros populacionais, recorrendo-se às técnicas e tecnologias mais avançadas da época para superar os obstáculos naturais.

Segundo os dados do inquérito, as duzentas e setenta vilas e cidades sedes de concelho nele constantes hierarquizavam-se do seguinte modo quanto ao montante dos seus efetivos populacionais: 75% correspondiam a aglomerados com menos de 5000 habitantes, 16% eram povoações com mais de 5000 habitantes, 7% tinham mais de 10000 residentes e só 2% apresentavam volumes populacionais superiores a 20000 indivíduos.

Ou seja, cerca de três quartos dos locais pesquisados tinham populações abaixo do limiar quantitativo para serem devidamente designados como centros urbanos. No entanto, do ponto de vista administrativo, eles eram todos sedes de concelho e, por isso, concentravam as funções políticas e administrativas que lhe eram inerentes.

Estes dados demonstram que as características da rede urbana portuguesa, anteriormente referidas neste estudo, impunham limites à construção de redes modernas para a captação e o abastecimento de água. Primeiramente, a pequena dimensão da maioria dos centros populacionais restringia a capacidade dos municípios obterem receitas e obrigava-os a contrair empréstimos para financiarem projetos de investimento mais dispendiosos. Essa característica era também um obstáculo à atração de capitais privados e de empresas interessadas em construir e explorar tais infraestruturas, dada a importância das economias de escala para a sua rentabilidade.



Segundos os dados recolhidos em 1934, nas localidades até 10.000 habitantes mais de 50% das captações de águas eram efetuadas em distâncias inferiores a um quilómetro do respetivo núcleo populacional. E em muitos destes casos os responsáveis pelo inquérito referem que as captações eram feitas na própria localidade ou num perímetro muito restrito. A água provinha de nascentes, poços, fontes, furos artesianos e rios, em relação aos quais poucas obras e canalizações bastavam para disponibilizar água às populações. Já nos núcleos urbanos com população superior, as águas de abastecimento tendiam a vir de zonas mais distantes. Nas vilas e cidades com população superior a 10000 habitantes, aproximadamente 17% das captações distavam das localidades mais de 5Km lineares, e em núcleos superiores a 20000 habitantes essa proporção situava-se em cerca de 33%. Nestes casos, os trabalhos de captação tornavam-se mais complexos e os investimentos mais dispendiosos. Refira-se, ainda, atendendo à totalidade das povoações constantes do inquérito, que para 45% delas ignorava-se o volume do caudal das captações, e noutros considerava-se o mesmo insuficiente para as necessidades de consumo. Em face deste quadro pode concluir-se que a situação do país relativamente às infraestruturas de captação continuava bastante precária em meados da década de trinta do século XX, o que certamente condicionava a possibilidade de construção ou ampliação de redes de distribuição de águas.

Das duzentas e setenta vilas e cidades cabeças de concelho, apenas 36% dispunham de rede de distribuição de águas ao domicílio. E nestes casos, deve precisar-se que só uma ínfima parte da respetiva população residente beneficiava do sistema. Para cerca de 15% dos povoados explicitava-se que apenas dispunham de águas canalizadas para marcos, fontes e chafarizes, e em 48% das povoações não se menciona a existência de qualquer rede de distribuição. Com efeito, a esmagadora maioria da população dos núcleos urbanos referenciados tinha acesso à água através de poços e nascentes públicas ou particulares, fontes, marcos e chafarizes, ou ainda mediante os préstimos dos aguadeiros, caso o orçamento doméstico comportasse os custos de tais serviços.

Em relação ao ritmo de instalação das redes de distribuição, considerando o universo dos casos em que se especifica pelo menos a chegada a pontos públicos de abastecimento, é visível a aceleração do processo ao longo dos anos de 1920 e 1930 do século passado. Cerca de 16% das redes instaladas eram anteriores a 1900, ou apareciam classificadas como «antigas». Na década de 1910 construíram-se cerca de 4% do total das redes com identificação do período de construção, na década de 1920, 10%, e na quase década e meia que se seguiu até à elaboração do inquérito construíram-se 53% dessas mesmas redes. De facto, 50% das redes para as quais foi possível identificar o ano de instalação este situou-se entre 1926 e 1934, ou seja, coincidiu com o fim da República liberal e a primeira fase do Estado Novo. Ainda assim, as considerações que acompanharam a publicação de Lei de 15 de agosto de 1944, bem como a conceção de um plano a dez anos para que as cidades



capitais de distrito fossem dotadas de modernas redes de água e esgotos demonstra a dificuldade do regime em conseguir efetivos resultados relativamente às políticas públicas definidas para o setor.

CONCLUSÕES

A partir da segunda metade do século XIX, as modernas infraestruturas urbanas começaram a ser cada vez mais valorizadas pelos seus benefícios na solução de alguns dos principais problemas das cidades, entre eles os relativos à higiene e saúde pública. Em Portugal, no que diz respeito aos serviços de abastecimento de água, o Estado e os municípios também destacaram essas vantagens, mesmo em centros urbanos de menor porte e crescimento, onde a pressão populacional não era tão intensa. As externalidades positivas derivadas das modernas infraestruturas de distribuição e abastecimento de água (Silva, 2020) foram reconhecidas pelas autoridades públicas, justificando a necessidade de sua instalação, mesmo em contextos adversos para a captação de recursos de investimento. O processo de instalação das redes de abastecimento de água e esgoto na cidade de Évora, por exemplo, ilustra bem essa situação (Bernardo, 2013).

Embora, informações adicionais possam tornar mais robusta a nossa interpretação, os estudos e os dados analisados indicam que em Portugal a propriedade e a gestão direta ou municipalizada das modernas redes de abastecimento de água feita pelos municípios foi a solução mais comum, para a construção e para a gestão daquelas infraestruturas. Essa tendência evidenciou-se ainda no século XIX e assim continuou durante a primeira metade do século XX. A mudança de regime político não implicou, a este nível qualquer rutura. O setor da gestão empresarial privada para a construção e gestão das modernas redes de abastecimento e distribuição de água em meio urbano não teve expressão relevante, excetuando a cidade de Lisboa (Silva 2020; Silva e Cardoso de Matos 2004).

Como as infraestruturas de abastecimento de água são territoriais, funcionam em economia de escala e constituem projetos de capital intensivo, os empreendimentos associados a realidades urbanas de menor dimensão tiveram mais dificuldade em atrair empresas. Uma vez lançadas as licitações, quer para a construção dos projetos, quer para a gestão dos serviços. elas muitas vezes não eram bem-sucedidas e os concursos ficavam desertos, não havendo empresas ou agentes interessados. Estas situações retardavam a concretização dos projetos e, no caso de Portugal, terão contribuído para a predominância da gestão municipal, direta ou municipalizada, tanto na fase de construção das infraestruturas como na posterior gestão dos serviços. Uma vez iniciado o processo, quando os municípios não conseguiam atrair investidores privados acabavam por recorrer a empréstimos para o prosseguimento dos trabalhos, assumindo encargos financeiros que consumiam boa parte dos orçamentos municipais (Bernardo 2013).



O crescente interesse pela gestão municipalizada das infraestruturas urbanas modernas em Portugal, a partir do início da segunda década do século XX, está diretamente relacionado com a chegada dos republicanos ao poder em 1910. Os novos líderes do país defendiam uma maior descentralização e autonomia para os municípios, considerando que assim se atenderiam melhor as necessidades da população. No caso do abastecimento de água, o objetivo era assegurar o funcionamento adequado das infraestruturas, a qualidade e quantidade da água disponível, e um preço acessível. A gestão municipalizada das infraestruturas e do serviço era entendida como o caminho mais adequado para bem servir as populações.

No entanto, os argumentos a favor da municipalização não se baseavam apenas em convicções político-ideológicas. O exemplo de Lisboa demonstra que a hipótese de tal opção foi utilizada diversas vezes ao longo do século XIX como forma de pressão sobre as empresas que efetuavam o abastecimento de água da cidade, em situações de conflito entre o município e as ditas empresas (Silva e Cardoso de Matos 2004). Em outras circunstâncias, como no caso de Évora, embora a opção pela municipalização estivesse alinhada com os princípios republicanos, o estudo do processo de implantação das infraestruturas modernas de abastecimento de água na cidade revela que o município não se sobrepôs nem coibiu a iniciativa privada. A municipalização prefigurou-se como a solução mais viável para o desenvolvimento do projeto, num contexto de desinteresse naquele investimento por parte dos agentes económicos privados (Bernardo 2004).

Na ausência de interesse por parte das empresas e diante das crescentes exigências tecnológicas e financeiras associadas à instalação e manutenção dessas infraestruturas, especialmente em projetos que envolviam tanto o abastecimento de água quanto o saneamento, os municípios criaram serviços municipais dentro de sua estrutura administrativa. Tratou-se de uma opção mais determinada por motivos de viabilidade e de eficiência técnica e funcional do que por pressupostos doutrinários.

Assim, no que diz respeito a Portugal, argumentamos que a relevância do papel das autoridades públicas na implementação e gestão das infraestruturas de abastecimento de água decorreram dos fatores que em seguida se particularizam. O primeiro deles decorre das características da rede urbana portuguesa anteriormente já identificadas: a escassez de cidades de média dimensão e o grande número de pequenos centros urbanos, com pouco dinamismo económico. Este quadro não atraía o setor empresarial das águas, dado que não se vislumbrava nele grandes expectativas e retorno face ao capital a investir. A própria complexidade técnica dos projetos de abastecimento de água e sua estreita correlação com as características do território, disponibilidade de água, orografia, morfologia urbana, bem como a noção de que esses projetos apresentavam um retorno esperado de longo prazo, também são fatores que ajudam a explicar a irrelevância das empresas privadas na construção e gestão das modernas infraestruturas de abastecimento de água em Portugal ao longo do período estudado.



Com a instauração do Estado Novo em Portugal, no início da década de 1930, assente em princípios centralizadores a nível administrativo e no intervencionismo económico, os municípios perderam a sua autonomia e tornaram-se extensões Estado ditatorial a nível local. As estruturas dos serviços municipais, e os seus técnicos, serviam os propósitos do regime oferecendo à população as propostas e os resultados de uma modernização técnica inscrita numa matriz política autoritária (Rosas 2000). A opção de municipalização das infraestruturas de abastecimento de água inseria-se, assim, numa estratégia de apropriação de um discurso tecnocrático ao serviço de um projeto político de natureza autoritária e de consolidação do regime (Saraiva 2007).

REFERÊNCIAS

- Amorim, A. A., and J. N. Pinto. 2001. *Porto d'Agoa: o abastecimento de água à cidade do Porto através dos tempos*. Porto: Serviços Municipalizados de Água e Saneamento.
- Bernardo, M.A. 2004. "Elites, Acção Pública e Infra-estruturas: a construção da moderna rede de saneamento em Évora (1890–1933)." *Ler História* 46: 193–222.
- Bernardo, M. A. 2013. *Sociedade e elites no concelho de Évora. Permanência e mudança (1890–1930)*. Lisboa: FCG/FCT.
- Bernardo, M. A. 2024. "A instalação das modernas infraestruturas abastecimento de águas na cidade de Évora. o projeto, as opções de gestão e o debate político" In *La gestión del agua en la península ibérica (siglos XIX y XX)*, Ed J. Matés-Barco, Maria Ana Bernardo, Ana Cardoso de Matos. Madrid: Sílex Universidad, 417-449.
- Brandão, J. M., and P. M. Callapez. 2017. *O abastecimento de água à Figueira da Foz em finais de oitocentos. Comodidade e modernidade*. Figueira da Foz: Ed CMFF.
- Brandão, J. M et ali 2024. "Água em viseu: desafios de um percurso centenário" In *La gestión del agua en la península ibérica (siglos XIX y XX)*, Ed J. Matés-Barco, Maria Ana Bernardo, Ana Cardoso de Matos. Madrid: Sílex Universidad, 451-480.
- Capel, Horacio (2005). Sessão Inaugural. In *Scripta Nova: VII Coloquio Internacional de Geocrítica – Los agentes Urbanos y las Políticas sobre la Ciudad.LOS* Vol. IX, núm. 194, 1 de agosto < <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194.htm> >
- Cardoso de Matos, A. 2019. "A ciência e a técnica ao serviço de cidades mais modernas e salubres." In *Contexto Programa Projeto: Arquitetura e Políticas Públicas de Habitação*, Ed. R. J. G. Ramos, V. B. Pereira, M. Rocha, S. D. Silva, 14–22. Porto: U. Porto Press.
- Clifton, J., P. Lanthier, and H. Schroter. 2011. "Regulating and Deregulating the Public Utilities 18302010." *Business History* 53 (5): 659–72. <https://doi.org/10.1080/00076791.2011.599592>.
- Cordeiro, J. M. Lopes. 2018. *História do Abastecimento de Água a Braga (1913–2013)*. Braga: AGERE – Empresa de Águas Efluentes e Resíduos de Braga.
- Cordeiro, J. M. Lopes. 2024. "Instalación y gestión del abastecimiento de agua a la ciudad de braga en la etapa contemporánea" In *La gestión del agua en la península ibérica (siglos XIX y XX)*, Ed J. Matés-Barco, Maria Ana Bernardo, Ana Cardoso de Matos. Madrid: Sílex Universidad, 387-415.
- Fernández-Paradas, M., and J. M. Matés-Barco. 2022. "Ingenieros y empresarios en las compañías de abastecimiento de agua en España (1840–1930)." *Aportes. Revista de Historia Contemporánea* 108, XXXVII: 75–111.
- Fettah, S., and D. Bocquet (eds.). 2007. *Réseaux techniques et conflits de pouvoir: les dynamiques historiques des villes contemporaines*. Rome: École française de Rome.



- Fougères, D. 1998. "Une approche sociotechnique pour l'étude historique des infrastructures et des services urbains: l'exemple du service d'eau à Montréal." In *Barcelona - Montréal. Desarrollo urbano comparado*, edited by H. Capel and P. A. Lindeau, 202–3. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Konvitz, J., M. Rose, and J. Tarr. 1990. "Technology and the City." *OAH Magazine of History* 5 (2): 32–7. <https://doi.org/10.1093/maghis/5.2.32>.
- Lees, A., and H. L. Lees. 2013. "Europe: 1800–2000." In *The Oxford Handbook of Cities in World History*, edited by P. Clark, 464–82. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199589531.013.0025>.
- Matés-Barco, J. M. 2004. "The Development of Water Supplies in Spain. 19th and 20th Centuries." In *Urban Growth on Two Continents in the 19th and 20th Centuries: Technology, Networks, Finance and Public Regulation. Introduction*, edited by A. Giuntini, P. Hertner, and G. Núñez, 165–77. Granada: Comares.
- Mendes, J. M. A. 2013. *Águas do Mondego e a sua história: tradição e inovação na captação e tratamento de água*. Coimbra: Águas do Mondego.
- Mendes, J. M. A. 2024. "Abastecimento de água ao domicílio a Coimbra: 'o milagre da torneira', 1889-2019" In *La gestión del agua en la península ibérica (siglos XIX y XX)*, Ed J. Matés-Barco, Maria Ana Bernardo, Ana Cardoso de Matos. Madrid: Sílex Universidad, 357-386.
- Milward, R. 2000. "The political economy of urban utilities." In *The Cambridge Urban History of Britain*, vol. 3, edited by M. Daunton. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CHOL9780521417075.012>.
- Montenegro, A. P. de M. 1903. *Inquérito de salubridade das povoações mais importantes de Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Munck, B. de. 2017. "Re-Assembling Actor-Network Theory." *Urban History* 44: 111–22. <https://doi.org/10.1017/S0963926816000298>.
- Newbery, D. M. 2002. "Regulating Unbundled Network Utilities." *The Economic and Social Review* 33 (1): 23–41.
- Nunes, A. B., and N. Valério. 1996. "Lei da Reconstituição Económica." In *Dicionário de História do Estado Novo*, edited by F. Rosas, and J. M. Brandão de Brito, 512–3. Lisboa: Bertrand.
- Nunes, A. B. 1996. "Portuguese Urban System: 1890–1991." In *Urban Dominance and Labour Market Differentiation of a European Capital City. Lisbon 1890–1990*, edited by P. T. Pereira, and M. E. Mata, 7–47. London: Kluwer Academic Publishers. https://doi.org/10.1007/978-94-011-5382-9_2.
- Pato, João Howell (2011). *História das Políticas Públicas de Abastecimento de Águas e Saneamento em Portugal*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa / Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos <http://hdl.handle.net/10451/20099>
- Rosas, F. 1986. *O estado novo nos anos trinta 1928–1938*. Lisboa: Estampa.
- Rosas, F. 2000. *Salazarismo e fomento económico*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Sampaio, M.L. 2024. "O abastecimento de água potável na cidade do porto e em vila nova de gaia: a municipalização, a gestão urbana e a modernização das cidades (1887-1970)" In *La gestión del agua en la península ibérica (siglos XIX y XX)*, Ed J. Matés-Barco, Maria Ana Bernardo, Ana Cardoso de Matos. Madrid: Sílex Universidad, 327-356.
- Saraiva, T., L. Schmidt, and J. Pato. 2014. "Lisbon Water regimes: Politics, Environment, Technology and Capital (1850–2010)." *Flux* 97/98: 60–79. <https://doi.org/10.3917/flux.097.0060>.
- Saraiva, T. 2007. "Inventing the Technological Nation: The Example of Portugal (1851–1898)." *History and Technology* 23 (3): 263–73. <https://doi.org/10.1080/07341510701300346>.
- Serra, J. B. 1988. "As reformas da administração local de 1872 a 1910." *Análise Social* XXIV (103–104): 1037–66.
- Silva, A. F. 1997 "A evolução da rede urbana portuguesa (1801–1940)." *Análise Social*, XXXII (143–144): 779–814.
- Silva, A. F. 2020. "Thirsting for Efficiency: Technological and Transaction-Cost Explanations for the Municipalisation of Water Supplies." In *The History of Water Management in the Iberian Peninsula, Trends in the History of Science*, edited by A. Duarte Rodrigues, and C. Toribio Marín, 89–110. Switzerland: Springer Nature. https://doi.org/10.1007/978-3-030-34061-2_5.



Silva, A. F., and M. L. Sousa. 2009. "In Search of the Urban Variable: Understanding the Roots of Urban Planning in Portugal". *Métropoles*, 6. Accessed 25 October 2022. <http://journals.openedition.org/metropoles/4029>.

Silva, A. F., and A. Cardoso de Matos. 2004. "The Networked City: Managing Power and Water Utilities in Portugal, 1850s–1920s." *Business and Economic History - On Line 2*: 1–45. Accessed 25 October 2022.

Sousa, F. de 1995. *História da estatística em Portugal*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Tarr, J., and G. Dupuy (eds.). 1988. *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and America*. Philadelphia: Palgrave.

Tostões, A. 1996. "Ministério das Obras Públicas." In *Dicionário de História do Estado Novo*, edited by F. Rosas, and J. M. Brandão de Brito, 585–98. Lisboa: Bertrand.

Veiga, T. R. 2003. "A população portuguesa no último século: permanências e mudanças." *Ler História* 45: 91–109.

Vleuten, E. van, R. Oldenziel, and M. Davids. 2017. *Engineering the Future, Understanding the Past: A Social History of Technology*. Amsterdam: Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.5117/9789462985407>.