

REMUNICIPALIZAÇÕES EM PERSPETIVA Mafra no contexto de um movimento internacional

Hugo Gaspar Reis

Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal

Resumo Nos últimos anos, a remunicipalização de serviços essenciais tem vindo a ganhar relevo como resposta às limitações dos modelos de privatização. Este artigo analisa o caso de Mafra como exemplo central, contextualizando-o através da comparação com experiências internacionais em cidades como Paris, Berlim e Barcelona. Com base numa revisão da literatura e em estudos de caso, exploram-se as motivações, desafios e impactos destes processos, nomeadamente a recuperação do controlo público, os custos financeiros envolvidos, os modelos de governança adotados e as consequências nas relações laborais. Os resultados indicam que a remunicipalização, quando bem estruturada, pode reforçar a transparência, a participação democrática e a sustentabilidade dos serviços públicos, embora enfrente obstáculos como o financiamento da reversão contratual, resistência do setor privado e diferenças laborais entre o regime privado e o regime público.

Palavras-chave: remunicipalização, modelos de gestão, privatização, gestão pública, relações laborais.

Remunicipalizations in perspective: Mafra in the context of an international movement

Abstract In recent years, the remunicipalization of essential services has been gaining prominence as a response to the limitations of privatization models. This article analyzes the case of Mafra as a central example, contextualizing it through comparison with international experiences in cities such as Paris, Berlin and Barcelona. Based on a literature review and case studies, the motivations, challenges and impacts of these processes are explored, particularly the restoration of public control, the financial costs involved, the governance models adopted, and the consequences for labor relations. The results indicate that remunicipalization, when well-structured, can strengthen transparency, democratic participation, and the sustainability of public services, although it faces obstacles such as financing contract reversals, resistance from the private sector, and labor differences between the private and public sectors.

Keywords: remunicipalization, management models, privatization, public management, labor relations.

Les remunicipalisations en perspective: Mafra dans le contexte d'un mouvement international

Résumé Ces dernières années, la remunicipalisation des services essentiels a gagné en importance, en réponse aux limites des modèles de privatisation. Cet article analyse le cas de Mafra comme exemple central, en le contextualisant par une comparaison avec des expériences internationales menées dans des villes comme Paris, Berlin et Barcelone. À partir d'une revue de la littérature et d'études de cas, les motivations, les défis et les impacts de ces processus sont explorés, notamment la restauration du contrôle public, les coûts financiers impliqués, les modèles de gouvernance adoptés et les conséquences sur les relations de travail. Les résultats indiquent que la remunicipalisation, lorsqu'elle est bien structurée, peut renforcer la transparence, la participation démocratique et la pérennité des services publics, malgré des obstacles tels que les annulations de contrats de financement, la résistance du secteur privé et les différences de conditions de travail entre les secteurs privé et public.

Mots-clés: remunicipalisation, modèles de gestion, privatisation, gestion publique, relations de travail

Remunicipalizaciones en perspectiva: Mafra en el contexto de un movimiento internacional

Resumen En los últimos años, la remunicipalización de servicios esenciales ha cobrado relevancia como respuesta a las limitaciones de los modelos de privatización. Este artículo analiza el caso de Mafra como ejemplo central, contextualizándolo mediante la comparación con experiencias internacionales en ciudades como París,

Berlín y Barcelona. A partir de una revisión bibliográfica y estudios de caso, se exploran las motivaciones, los desafíos y los impactos de estos procesos, en particular la restauración del control público, los costos financieros involucrados, los modelos de gobernanza adoptados y las consecuencias para las relaciones laborales. Los resultados indican que la remunicipalización, cuando está bien estructurada, puede fortalecer la transparencia, la participación democrática y la sostenibilidad de los servicios públicos, si bien enfrenta obstáculos como la revocación de contratos de financiación, la resistencia del sector privado y las diferencias laborales entre los sectores privado y público.

Palabras-clave: remunicipalización, modelos de gestión, privatización, gestión pública, relaciones laborales.

Introdução

Nos últimos anos, temos vindo a observar um aumento das remunicipalizações como resposta aos desafios colocados pelos modelos de privatização na gestão de serviços essenciais, nomeadamente o abastecimento de água (Kishimoto, Lobina e Petitjean, 2015, 2020).

A gestão dos serviços públicos, especialmente quando realizada por entidades privadas, tem estado sob crescente escrutínio, havendo alguns estudos que têm apontado para os efeitos negativos da privatização, nomeadamente o aumento de tarifas, a degradação da qualidade do serviço e a perda de controlo democrático. Como resposta, muitos municípios têm optado por retomar a gestão direta dos serviços públicos, num movimento que ganhou o nome de remunicipalização.

Partindo do caso de Mafra como estudo empírico, pretende-se compreender em que medida a remunicipalização de serviços públicos afeta a qualidade da gestão, as condições laborais dos trabalhadores e o papel dos sindicatos, situando o caso português no panorama internacional.

A metodologia adotada baseia-se numa revisão da literatura e numa análise documental do processo de remunicipalização de Mafra, incluindo fontes institucionais, bibliográficas e legais. Procura-se, assim, contribuir para um debate informado sobre os caminhos possíveis para a gestão pública sustentável, democrática e socialmente justa dos serviços essenciais.

Enquadramento teórico

Após a revolução de 25 de Abril de 1974, Portugal iniciou uma fase de transição democrática, com reformas destinadas a combater desigualdades e a modernizar a economia segundo os princípios da democracia e da economia de mercado (Bastien e Nunes, 2019). Em 1976, surgiu uma nova política social que reforçou o papel do estado na proteção social e no emprego (Caleiras e Carmo, 2022; Correia, 2016), enquanto se procurava conter o excesso de intervencionismo estatal com legislação de crise e contratos a prazo.

A instabilidade económica, gerada pelas crises energéticas e o aumento do desemprego e da inflação criaram um contexto favorável à crítica ao modelo keynesiano. Este modelo, desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial, defendia o papel interventivo do estado através de políticas públicas como a Saúde e a Educação, financiadas por impostos progressivos (Offe 1983), abrindo caminho ao neoliberalismo¹ (Correia 2016).

A partir de 1985, com o governo de Cavaco Silva, iniciou-se um caminho de políticas neoliberais inspiradas em líderes como Thatcher e Reagan, defendendo menos intervenção pública e maior confiança no mercado (Correia 2016). Este contexto favoreceu a adoção do modelo de New Public Management (NPM), que introduziu uma gestão pública orientada por lógicas privadas, focada na eficiência, descentralização, privatização e *accountability*, pressionada também pela integração na Comunidade Económica Europeia (Madureira 2015).

Este período marcou a “fase de ouro” das privatizações em Portugal. A Lei N.º 84/88 e a Lei-Quadro das Privatizações (Lei N.º 11/90) abriram caminho à transformação de empresas públicas em sociedades anónimas e à entrada de capitais privados (Madureira 2020). Setores como energia, transportes, telecomunicações, banca e indústria foram progressivamente privatizados, com empresas como EDP, CTT, TAP ou GALP a passar para mãos privadas, promovendo a modernização e competitividade da economia (Leon Maestre 2019).

Contudo, os resultados foram ambíguos. Houve investimentos e ganhos de eficiência, mas também despedimentos e degradação das condições laborais (Leon Maestre 2019). A nível internacional, casos como o do Peru, onde a privatização das Águas de Lima não avançou (Alcázar, Colin Xu e Zuluaga, 2000), ou o da Argentina, onde a concessão foi cancelada após 13 anos (Crampes e Estache, 1996; Pigeon *et al.*, 2012), mostram que o modelo privado gerou resistências.

Com o tempo, as limitações do NPM levaram ao surgimento do paradigma da New Governance (NG), que promove a colaboração entre estado, setor privado e sociedade civil, apostando na construção de redes e na participação cidadã, reconhecendo que muitos desafios sociais exigem respostas mais integradas do que as oferecidas pelos mecanismos de mercado (Pollit e Bouchaert, 2011).

Motivações

Temos assistido, um pouco por todo o mundo, a os serviços públicos tentarem reaver serviços seus que estão sob alçada de empresas privadas. Este movimento tem vindo a ganhar força ao longo dos últimos 20 anos, especialmente em setores como a água, o saneamento, os transportes ou a energia (Kishimoto, Lobina e Petitjean, 2015). No entanto, o setor da água tem sido representativo nesta questão: no ano de 2000 havia dois casos de remunicipalização neste setor, em 2015 chegavam aos 235 (Kishimoto, Lobina e Petitjean, 2015) e em 2019 contavam com 311 (Kishimoto,

1 Tinha como objetivos modernizar o estado, torná-lo mais eficiente, flexibilizar os processos burocráticos, e ainda reduzir as hierarquias.

Lobina e Petitjean, 2020). As razões para se optar por remunicipalizar podem ser diversas. Razões políticas, pragmáticas, ambientais, entre muitas outras, com autores a identificar “até trinta causas para a remunicipalização” (McDonald, 2024). No meio da panóplia de causas para a remunicipalização, Voorn destaca dois tipos: políticas e pragmáticas. As primeiras ocorrem, como o nome diz, devido às pressões políticas, onde se inserem os movimentos sociais e também o envolvimento dos partidos políticos, neste contexto, os mais à esquerda. Nas causas pragmáticas, o autor destaca o valor das tarifas cobradas ou as questões ambientais (Voorn 2021). Koumpli e Kanakoudis dizem-nos que há, efetivamente, uma tendência para a remunicipalização no setor da água, com uma aceleração desde 2009, particularmente em França e nos Estados Unidos da América. Os autores destacam que esta tendência se deve, em grande parte, ao fracasso das privatizações, que levaram a resultados desfavoráveis, como o aumento das tarifas cobradas e o pouco investimento nas infraestruturas. As razões sociais e ambientais, a falta de investidores privados, as motivações políticas são alguns dos motivos que levam à remunicipalização (Koumpli e Kanakoudis, 2022).

Outros atores dizem que é uma resposta a uma série de críticas à privatização (Albalade, Bel e Reeves, 2024), incluindo o fraco desempenho, a falta de investimento (inferior às promessas iniciais), o aumento de preços, a falta de transparência financeira, as dificuldades de monitorização e o despedimento dos trabalhadores (Kishimoto, Lobina e Petitjean, 2015). À semelhança de Kishimoto, Lobina e Petitjean, Cumbers e Paul referem, também, que a tendência para a remunicipalização advém da falha do modelo de gestão privado, relativamente ao aumento de custos e baixo desempenho dos serviços sob alçada privada.

Daniel Albalade, Germà Bel e Eoin Reeves dizem-nos que a influência política, embora presente nestes processos tende a ser moderada comparativamente com as motivações pragmáticas, tendo em conta que a decisão de remunicipalizar decorre de fatores económicos e técnicos, sendo o envolvimento político mais uma “camada adicional” para facilitar (ou dificultar) o processo (Albalade, Bel e Reeves, 2024).

Embora tenhamos visto que estes processos envolvem mais frequentemente partidos de esquerda, Cumbers e Paul destacam a diversidade e complexidade política envolvida nas remunicipalizações. Para os autores, são envolvidos elementos de esquerda, verdes, de centro, e até mesmo elementos de direita, o que nos sugere que os processos de remunicipalizações não são movimentos monolíticos, mas sim um fenómeno multifacetado, influenciado pelos contextos políticos locais (Cumbers e Paul, 2022). Também vimos que as privatizações foram alavancadas por políticas neoliberais, mas é interessante que os autores posicionem a remunicipalização como um “momento de mutação neoliberal” (Cumbers e Paul, 2022: 207), sugerindo que esta reflete tensões dentro da governança neoliberal. Os mesmos autores também argumentam que, embora a remunicipalização possa parecer um recuo das políticas orientadas para o mercado, também corre o risco de ser associada a formas mais autoritárias de governança se não for cuidadosamente gerida.

Este fenómeno veio abanar o movimento neoliberal. O caso dos serviços de água, que é um bem essencial, é um caso flagrante em como há um conflito entre o movimento neoliberal e as necessidades básicas dos cidadãos, uma vez que este

movimento é orientado pelo mercado. Isto mostra como os decisores públicos procuraram abordar as deficiências do modelo de gestão privada e defender formas mais democráticas e equitativas de prestação deste tipo de serviços. No entanto, o neoliberalismo continua por cá, o que é um grande desafio para as remunicipalizações. As políticas de esquerda devem adaptar-se e ser reativas a estes desafios, reconhecendo uma abordagem diferenciada e que possa neutralizar a hegemonia neoliberal.

Fica evidente, portanto, que temos dois lados: os movimentos neoliberais, que dão força às privatizações; e movimentos de esquerda (e não só), que pretendem o regresso destes serviços à esfera pública.

As empresas privadas que fazem a gestão de serviços de água e as instituições financeiras internacionais reagem a esta tendência de remunicipalização de várias formas, refletindo as suas preocupações económicas e políticas. Em primeiro lugar, as empresas privadas estão cada vez mais preocupadas com o impacto da remunicipalização nos seus lucros. O regresso ao controlo público pode ameaçar os seus modelos de negócios e fluxos de receita, o que leva a uma resistência crescente contra os esforços de remunicipalização. Por outro lado, as instituições financeiras internacionais tendem a apoiar a participação do setor privado na gestão dos serviços de água, defendendo a continuidade da privatização e das parcerias público-privadas, o que pode criar obstáculos para os municípios que consideram reaver o controlo público destes serviços. Para além disso existem barreiras legais e financeiras que dificultam a remunicipalização, frequentemente influenciadas pelos interesses das empresas privadas e pelas políticas das instituições financeiras internacionais, o que também pode tornar o processo de recuperação do controlo público mais complexo. Por fim, a pressão fiscal enfrentada por muitas autarquias locais é um fator importante. As restrições orçamentárias podem levar os decisores políticos a privatizar ou abandonar os seus planos para a remunicipalização. Esta pressão é muitas vezes intensificada pelas políticas e condições de financiamento estabelecidas por instituições financeiras internacionais, que priorizam soluções do setor privado (McDonald e Swyngedouw, 2019).

Para além das instituições financeiras internacionais, dos movimentos políticos, entre outros fatores, há outro ator fundamental nestes processos, antes, durante e depois destes: os sindicatos.

Eles desempenham um papel crucial nestes processos, com as suas ações a abranger diversas frentes, na defesa dos direitos dos trabalhadores. Eles estão frequentemente na linha da frente, a promover a recuperação dos serviços públicos, procurando expor os impactos negativos das privatizações sobre os trabalhadores e as comunidades. São também eles que se dedicam a negociar os termos das transições dos direitos laborais com os organismos públicos, tentando garantir que os direitos e interesses dos trabalhadores sejam respeitados durante a mudança do setor privado para o público. Tratamento justo, segurança no emprego e uma transição adequada das remunerações e direitos laborais são alguns pontos. São também os sindicatos que tentam manter uma coesão e solidariedade durante a transição, ajudando não só os trabalhadores sindicalizados, mas também os que não o são e, ainda, são aqueles que tentam que nenhum trabalhador fique para trás, num limbo legal, no decorrer destes processos (Cibrario, 2020).

Na prática, são processos legalmente complexos, porque a legislação laboral que se aplica no setor privado é diferente da que se aplica no setor público, o que pode gerar alguma confusão nos direitos dos trabalhadores. Há casos em que os trabalhadores possam ver estes processos como algo negativo para si, temendo que percam algum *status*, ou poder de compra, ou vejam as suas condições de trabalho serem afetadas quando comparadas com as que tinham no setor privado. É também recorrente acontecer uma fragmentação dos sindicalizados, uma vez que, depois da transição os trabalhadores podem vir a filiar-se noutros sindicatos, algo que pode enfraquecer o poder de negociação coletiva e criar divisões entre os trabalhadores. Outro cenário frequente é os trabalhadores, ao transitarem para o setor público, perderem alguns direitos que advêm do setor privado, o que pode gerar desagrado. Pode haver, ainda, a necessidade de ser preciso capacitar os trabalhadores para novas funções ou novos cargos que vão desempenhar no organismo público (Cibrário, 2020). São desafios que destacam a importância que os sindicatos e os organismos públicos têm nestes processos, ao tentar desenvolver estratégias para suavizar a transição, e tentar que esta seja justa para os trabalhadores que passam de uma empresa privada para um organismo público, e que são apanhados no meio destas lutas. Falaremos noutro capítulo da importância que este ator tem nos processos de remunicipalização.

A remunicipalização em Portugal tem sido um tema de crescente relevância nas últimas décadas, refletindo uma tendência global de reversão de políticas de privatização de serviços públicos. Contudo, para se falar de uma remunicipalização, compreende-se que, anteriormente, terá havido uma privatização, que é nada mais que “um processo de transformar uma empresa estatal em privada” (Cardoso *et al.*, 2013).

Em Portugal este movimento começou a ganhar força a partir da década de 2000, quando várias autarquias começaram a reverter as privatizações de serviços essenciais, procurando recuperar o controlo sobre os mesmos e melhorar a sua gestão. No entanto, estes processos são caros, tendo em conta que os contratos de privatização/concessão são, por norma, bastante longos, de modo que o concessionário consiga reaver o investimento que fez (Andrade, 2016), o que quer dizer que, devido à longevidade destes contratos, é frequente serem alvos de negociação e aditamentos.² Quer isto também dizer que, o organismo público, ao reverter uma privatização, terá de indemnizar a empresa concessionária.

São vários os casos de remunicipalizações no setor da água que estão espalhados por todo o mundo. Atlanta, nos Estados Unidos; Barcelona, em Espanha; Berlim, na Alemanha; Budapeste, na Hungria; ou Paris, em França (Lobina 2019) são alguns dos muitos casos de remunicipalização, e que mostram a tendência ascendente.

No final dos anos 90 e início da década de 2000, muitas autarquias locais, que têm a responsabilidade dos serviços de água e saneamento nos seus municípios, entregaram a gestão dos serviços de abastecimento de água a empresas privadas,

2 A este respeito, o caso de Mafra teve quatro aditamentos.

Quadro 1 Tipos de remunicipalizações

Causas	Autores	
	Cidadãos e sociedade civil	Poder local
Falhas operacionais	Tipo 1 - Devido a graves falhas operacionais, a sociedade civil pressiona o poder local para que garanta a prestação de um serviço adequado. Exemplo: Hamilton, EUA	Tipo 2 - Falhas operacionais na prestação do serviço, levam o poder local a reconhecer a necessidade de reverter o controle da prestação para garantir o bem-estar social. Exemplo: Atlanta, EUA
Económicas	Tipo 3 - Baseia-se no elevado valor da tarifa e das taxas de lucro da concessionária, e na iniciativa da sociedade civil para reverter a prestação do serviço para a esfera pública. Exemplo: Grenoble, França	Tipo 4 - O poder local toma a iniciativa de reverter a concessão após um aumento das tarifas, sendo ele capaz de prestar um serviço com um custo-eficiência superior. Esta melhoria leva a uma redução das tarifas. Exemplo: Buenos Aires, Argentina
Ideológicas	Tipo 5 - Forte participação da sociedade civil em iniciativas sobre as vantagens da prestação do serviço por uma entidade pública. A conservação ambiental é a ideologia base na maioria destes casos. Exemplo: Berlim, Alemanha (Eletricidade)	Tipo 6 - A remunicipalização torna-se um método para atingir objetivos ideológicos. Garantir empregos seguros, a longo prazo e com regalias é a principal razão para este tipo de remunicipalização. Exemplo: Roma, Itália

Fonte: Adaptado de *Remunicipalization in the Urban Public Sector*, por D. Busshardt, (2014, p. 14).

na expectativa de que a gestão privada traria maior eficiência e menores custos. No entanto, a experiência revelou-se negativa em muitos casos, com aumentos substanciais nos preços cobrados e uma prestação de serviços abaixo das expectativas da população (Andrade, 2016).

O caso de Mafra teve como principal causa para a remunicipalização a intenção do operador privado de aumentar as tarifas na ordem dos 25%. Ao verificar o quadro 1, é possível encaixar o caso de Mafra no tipo 4. Em Paris, em França, após longos anos de privatização, o município decidiu não renovar os contratos de concessão pela mesma razão de Mafra: o aumento das tarifas. E o resultado dessa não renovação foi a redução das tarifas, uma melhor eficiência e, ainda, um aumento da transparência (Lobina 2019).

Embora em Mafra tenha havido uma rescisão de contrato e em Paris uma não renovação, há registo de outras vias para a remunicipalização (Kishimoto, Lobina e Petitjean, 2020):

- Através de contratos expirados (que em 2020 eram 586 casos);
- Através de contratos terminados (197);
- Através da venda do operador privado (40);
- Através da retirada do operador privado (33);
- Através da aquisição pública (19).

Abordagens e tipologias

Segundo Lobina, os processos de remunicipalização podem seguir duas abordagens distintas: pragmática e transformativa, que diferem nos objetivos, métodos e impacto político-social, apesar de ambas visarem o regresso da gestão dos serviços públicos ao setor público (Lobina 2019).

A primeira procura resolver falhas pontuais da privatização, como o aumento de tarifas, a queda na qualidade dos serviços ou problemas de acessibilidade, sem alterar profundamente a estrutura ou o modelo de gestão. Há continuidade com os princípios do NPM, focando-se na eficiência e sustentabilidade financeira, agora sob gestão pública direta. São exemplos deste tipo de abordagens:

- Berlim: redução das tarifas, mas manutenção do nível de investimento anterior;
- Budapeste: tarifas também reduzidas, mas com menor investimento;
- Atlanta: aumento das tarifas para financiar investimentos;
- Barcelona: manutenção dos postos de trabalho e avanço na garantia do direito humano à água.

A segunda abordagem, a transformativa, implica uma rutura com os modelos neoliberais e visa uma mudança estrutural, promovendo a democratização da gestão, a justiça social e o fortalecimento dos serviços públicos como bens comuns. Esta visão aposta em mecanismos participativos, políticas redistributivas (como tarifas sociais) e maior envolvimento comunitário. São exemplos deste tipo de abordagem:

- Paris e Grenoble: remunicipalização com aumento do investimento, redução de tarifas, criação de empregos e implementação de tarifas sociais para populações vulneráveis.

O caso concreto de Mafra parece-me ser um misto das duas abordagens, um pouco como aconteceu em Berlim, na Alemanha. A grande motivação para reverter a concessão em Mafra foi o operador privado pretender aumentar a tarifa em 25%. O município foi ainda mais longe, e desde que se iniciou o resgate, houve um decréscimo de 8% no valor das tarifas cobradas. Estamos aqui perante uma característica da abordagem pragmática. O município de Mafra não queria que esse aumento acontecesse, possivelmente por receio das repercussões que poderiam advir daí no seio dos seus munícipes, e foi ainda mais longe, ao reduzir as tarifas. Após o processo de remunicipalização, houve vontade do município para orientar o serviço como um bem comum, focado no acesso universal e na transparência, tendo como lema “100% nossa”, e tinha objetivos bem definidos, orientados para uma prestação de um serviço público de excelência, aos níveis técnicos, económico, social e ambiental. O lema, que apela aos cidadãos e à mercantilização da água, assim como a narrativa que foi criada, são características de uma abordagem transformativa. Poder-se-á dizer que, no caso de Mafra, embora o município tivesse como objetivo inicial recuperar o controlo da gestão

Quadro 2 Modelos de gestão estatal

Modelo	Entidade gestora
Gestão direta	Estado
Delegação	Empresa pública
Concessão	Entidade concessionária multimunicipal

Fonte: elaboração própria.

das águas para evitar o aumento das tarifas cobradas, e ainda, como se viu, reduzir o valor destas, a abordagem que se seguiu foi de um modelo de gestão pública que priorizou a democratização e a sustentabilidade. Por outras palavras, a remunicipalização começou de forma pragmática, mas com o passar do tempo passou para uma abordagem transformativa.

Quando falamos em fornecimento de água, há dois grandes atores: o estado e os municípios. No que respeita aos municípios, estes podem gerir os seus sistemas diretamente, através dos próprios serviços municipais ou municipalizados. Alternativamente, podem delegar a gestão a uma entidade externa, seja pública ou privada, por meio de contratos de concessão. Tanto o estado, como os municípios podem recorrer a empresas privadas para gerir os serviços de água, conforme já foi dito e é exemplo disso o caso de Mafra. Há, no entanto, diferentes modelos que podem ser colocados em prática, conforme o quadro 2, e nesse sentido o Decreto-Lei N.º 194/2009, de 20 de agosto, veio estabelecer o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público da água, do saneamento, dos resíduos sólidos urbanos e, veio ainda, definir o modo como esses serviços podem ser geridos, através de diferentes modalidades:

Relativamente aos modelos de gestão utilizados em sistemas de titularidade do estado estão previstas três modalidades: a gestão direta, a concessionária multimunicipal e a delegação. Quanto às duas primeiras, não existem casos em Portugal. Relativamente ao modelo de delegação, a EPAL³ é a única com este tipo de modelo em Portugal.

No que diz respeito aos modelos de gestão utilizados em sistemas de titularidade municipal ou intermunicipal, estão previstas igualmente as três modalidades: na gestão direta, os serviços são geridos diretamente pelo município, sem intermediários, através de serviços municipais, serviços municipalizados ou através de associações de municípios. Importa salientar que aquando da reversão da concessão em Mafra, a Câmara Municipal de Mafra criou os Serviços Municipalizados. O modelo de gestão delegada, onde a gestão dos serviços é atribuída a uma entidade empresarial municipal, intermunicipal ou multimunicipal, criada para esse fim. Essa entidade funciona como uma extensão do município, mas com

3 A EPAL é uma empresa do setor empresarial do estado, detida a 100% pela AdP — Águas de Portugal, SGPS, S.A.

Quadro 3 Modelos de gestão municipal ou intermunicipal

Modelo	Entidade gestora
Gestão direta	Serviços municipais
	Serviços municipalizados
	Associação de municípios (serviços intermunicipalizados)
Delegação	Empresa constituída em parceria com o estado
	Empresa do setor empresarial local
	Junta de freguesia e associação de utilizadores
Concessão	Entidade concessionária municipal

Fonte: elaboração própria.

autonomia administrativa e financeira. As Águas do Norte são um exemplo deste tipo de gestão.⁴

Por último, há o modelo de gestão concessionada, onde o município entrega a gestão do serviço a uma entidade privada por um período definido, ou, ainda, através de uma PPP.

Papel dos sindicatos

As relações laborais estão profundamente ligadas ao sindicalismo, que desde o século XIX tem alternado entre fases de maior e menor atividade na defesa dos direitos dos trabalhadores (UGT, s.d.). Em Portugal, os sindicatos tiveram um papel crucial especialmente nos anos 70 e 80, período em que a taxa de sindicalização rondava os 60% (OECD, 2022). No entanto, esta taxa desceu significativamente para 15,3% em 2016, o que se pode explicar pela globalização, pela transformação da economia (com uma crescente terciarização) (Estanque *et al.*, 2002; OECD, 2019) e por uma tendência para a individualização das relações laborais, apesar de teorias culturais como a de Hofstede caracterizarem a sociedade portuguesa como pouco individualista (Hofstede, 2025).

A nível internacional, diferentes países demonstram trajetórias diversas. Em França, os sindicatos continuam a ter um papel importante nas relações industriais, embora reformas entre 2000 e 2008 tenham enfraquecido o princípio da favorabilidade, privilegiando a negociação ao nível da empresa (Amadieu 1995; Vincent 2019). No Reino Unido, o sindicalismo sofreu um forte abalo com a chegada de Margaret Thatcher ao poder, na década de 1980. As políticas neoliberais implementadas enfraqueceram os sindicatos, limitaram a negociação coletiva e promoveram a privatização, ainda que tenham enfrentado oposição e mobilização social significativa (Blanchflower, Bryson e Forth, 2007; Howell, 2006; Ogden, 1991).

4 A Águas do Norte assume a exploração e gestão do sistema de águas da região do Noroeste, em resultado da celebração de uma parceria entre o estado (administração central) e oito municípios (administração local).

Na Alemanha, apesar de um contexto de liberalização económica, o sistema de relações industriais mantém características fortes, com um elevado grau de cobertura pela negociação coletiva e apoio popular aos sindicatos. Um caso marcante foi o da remunicipalização dos serviços de água em Berlim, resultado da mobilização sindical e cidadã (Jäger *et al.*, 2022; Oberfichtner e Schnabel, 2019).

Já na Argentina, as privatizações impulsionadas por Carlos Menem na década de 1990, nomeadamente no setor da água, geraram tensões com os sindicatos, cortes de empregos e aumento de tarifas. Apesar de alguma colaboração inicial dos sindicatos com o processo, a deterioração dos serviços levou à rescisão da concessão em 2006 e à criação de uma nova empresa pública, demonstrando mais uma vez a relevância do sindicalismo e dos movimentos sociais na defesa dos serviços essenciais (Crampes e Estache, 1996; Loftus e McDonald, 2001; McDonald e Hoedeman, 2012).

Este panorama internacional demonstra que, apesar das adversidades, os sindicatos continuam a ser agentes importantes na mediação das relações laborais e na resistência a políticas que desvalorizam os direitos dos trabalhadores (Cibarrío 2020).

Em Mafra, devido à baixa sindicalização, o sindicato teve um papel pouco expressivo, exceto na criação do Acordo Coletivo de Empregador Público (ACEP), onde foram fundamentais.

O caso de Mafra

A concessão

Segundo documentos fornecidos pela Câmara Municipal de Mafra (CMM)⁵ (comunicação pessoal, 23 de novembro de 2022), em 1993, deu-se início à participação do setor privado no segmento de água e saneamento em baixa em Portugal. Esse modelo inovador de parcerias com investimento privado, num setor que até então era exclusivamente gerido pelo estado e pelos municípios, tornou-se possível com a publicação do Decreto-Lei N.º 379/93, de 5 de novembro.

No ano seguinte, em 1994, a CMM lançou o concurso público para a concessão da gestão do sistema de captação, tratamento e distribuição de água, bem como do sistema de recolha, tratamento e descarte de efluentes no município.

Esse marco deu início às PPP nos contratos de água e saneamento em baixa em Portugal. O edital publicado no início de 1994 foi o primeiro do tipo no país. Ele previa uma concessão de 25 anos, abrangendo a exploração dos sistemas mencionados, com término programado para fevereiro de 2020.

O documento do concurso público incluía uma cláusula de resgate, que estabelecia que “a entidade adjudicante poderá, por razões de interesse público

5 Escritura de contrato para a concessão da exploração e gestão do sistema de captação, tratamento e distribuição de água e do sistema de recolha, tratamento e rejeição de efluentes do concelho de Mafra, quatro aditamentos e acordo de transição relativo à extinção de responsabilidade do respetivo contrato de concessão de exploração e gestão.

devidamente justificadas, resgatar a concessão após decorrido um quinto do prazo contratual, mediante aviso prévio de pelo menos um ano à concessionária”. No caso de resgate, todas as instalações e equipamentos associados deveriam ser devolvidos à entidade adjudicante em perfeito estado de funcionamento e manutenção.

Em caso de resgate, a concessionária teria direito a uma indemnização correspondente a 5% do valor da faturação relativa à venda de água no ano anterior ao resgate, multiplicado pelo número de anos que faltassem até ao término do contrato.

O contrato estipulava que todas as ampliações e extensões das infraestruturas ficavam a cargo da entidade adjudicante, enquanto a concessionária seria responsável pelos ramais domiciliários e pela manutenção da rede já existente.

Para garantir o reequilíbrio económico-financeiro, previa-se que, no caso da concessionária, este poderia ser alcançado por meio de alterações no tarifário, no montante de investimentos, no âmbito do contrato ou na duração da concessão. Por outro lado, para a entidade concedente, o reequilíbrio seria obtido através de ajustes no tarifário em benefício dos utilizadores.

Com base numa análise que considerou a sensibilidade, a experiência e os dados disponíveis, estimou-se no concurso público um crescimento médio anual de 3,2% no número de consumidores.

Em dezembro de 1994, a Assembleia Municipal aprovou a celebração do contrato com a empresa CGEP, Portugal, S.A. A partir de março de 1995, iniciou-se oficialmente a exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água, bem como do sistema de drenagem, tratamento e rejeição de águas residuais, abrangendo duas pequenas povoações do concelho, totalizando 976 habitantes.

Dessa forma, em 1994, estabeleceu-se a primeira concessão de um sistema municipal em Portugal, considerada de “primeira geração”, uma vez que o investimento necessário era responsabilidade exclusiva do município concedente.

Aditamentos

Mafra, de acordo com documentos fornecidos pela sua Câmara Municipal (comunicação pessoal, 23 de novembro de 2022), passou por quatro aditamentos, que explanamos de seguida, de um modo mais genérico.

1.º aditamento

Em 23 de dezembro de 2005, foi realizado o primeiro aditamento ao contrato. Esse aditamento determinou que a concessionária deixaria de ser responsável pela prestação dos serviços de recolha, tratamento e rejeição de efluentes, uma vez que a entidade concedente aderiu ao sistema multimunicipal de saneamento do Tejo e Trancão (Simtejo, S.A.).

Além disso, a concedente assinou um contrato com a EPAL para a construção de um sistema adutor, incluindo obras de ligação e abastecimento de água. Como

parte desse acordo, a concessionária comprometeu-se a contribuir com 5.000.000 euros para os custos da construção. Caso o contrato fosse encerrado antes do prazo estipulado, a concessionária teria direito a uma indemnização.

O aditamento também introduziu um novo modelo de cálculo para o reequilíbrio económico-financeiro, prevendo um crescimento anual de faturação estimado em 2,72%.

2.º aditamento

O segundo aditamento ao contrato foi realizado em 14 de janeiro de 2009, marcando a transferência, por parte da concedente, da responsabilidade pela exploração do sistema de recolha, tratamento e rejeição de efluentes para a concessionária, agora denominada Veolia Águas de Mafra, S.A.

A concedente estabeleceu como meta alcançar, até ao final de 2012, um nível de cobertura da rede de saneamento de aproximadamente 85% da população. Esse objetivo exigia investimentos significativos, representando um grande esforço económico-financeiro. Considerando valores essenciais, como a proteção do meio ambiente, a saúde pública e a salubridade, a concedente avaliou que seria mais vantajoso, para o interesse público, que os investimentos necessários no setor de saneamento fossem realizados pela concessionária.

Como forma de compensação e para garantir o equilíbrio económico-financeiro da concessionária, o contrato foi prorrogado por mais cinco anos, passando a ter término em 2025.

A reposição do equilíbrio económico-financeiro foi regulamentada para ocorrer sempre que se verificassem desvios iguais ou superiores a 15% na faturação ou quando a taxa real de cobertura de saneamento apresentasse uma variação superior a 2% em relação ao valor base utilizado na proposta inicial.

3.º aditamento

O terceiro aditamento ao contrato foi celebrado em 18 de janeiro de 2012 e teve como principal objetivo a revisão do plano de investimentos previsto para os anos de 2011 e 2012, devido a atrasos nos investimentos em alta por parte da Simtejo, S.A.

Paralelamente, houve uma atualização do tarifário, em conformidade com as recomendações da ERSAR.

As partes também acordaram uma recalendarização do plano de investimentos para a expansão da rede de saneamento em baixa. Além disso, foi antecipada a transferência para a concessionária da responsabilidade pelos custos associados ao saneamento em alta.

4.º aditamento

Em 19 de janeiro de 2016, foi celebrado o quarto aditamento ao contrato entre a entidade concedente e a concessionária, agora designada Be Water, S.A.

Em janeiro de 2015, a concessionária solicitou o reequilíbrio económico-financeiro, estando as negociações ainda em curso, com previsão de conclusão no primeiro semestre de 2016.

O aditamento teve como principal objetivo a atualização do tarifário, em conformidade com as recomendações da ERSAR, substituindo as cláusulas estabelecidas no primeiro e no terceiro aditamentos. O documento também prevê uma compensação à concessionária por parte do concedente, caso o novo tarifário não gere receitas equivalentes às que seriam obtidas com o tarifário anterior.

Resgate da concessão

Em 5 de dezembro de 2016, a Assembleia Municipal de Mafra decidiu iniciar o processo de resgate da concessão, um marco inédito no setor em Portugal.

A concessionária havia solicitado, em 2016, um reequilíbrio económico-financeiro de 30%, propondo um aumento das tarifas ou uma compensação financeira direta por parte da entidade concedente. Como já tinha decorrido um quinto do prazo do contrato, o resgate tornou-se viável mediante um pré-aviso de um ano, com base na cláusula de interesse público.

Após a realização de um estudo de viabilidade económica, financeira e jurídica, a CMM concluiu que poderia assumir integralmente os serviços e, simultaneamente, reduzir o tarifário em 5%.

Depois de meses de negociações e processos judiciais, o valor final da indemnização foi fixado em 25 milhões de euros. O montante foi pago com recurso a um empréstimo bancário de 22 milhões de euros e 3 milhões de capitais próprios do município.

A decisão de resgatar a concessão teve como principal motivação o pedido de reequilíbrio económico-financeiro apresentado pela concessionária, que implicaria aumentos tarifários médios de 30%, considerados insustentáveis para os municípios. Essa situação conferiu racionalidade económica à decisão de resgate, em defesa do interesse público.

Desde o início do processo de resgate, até ao ano de 2021, o município de Mafra conseguiu reduzir as tarifas aplicadas aos consumidores em 8%. Essa redução foi alcançada tanto pela diminuição dos preços como pela absorção, pelo orçamento municipal, de custos que de outra forma teriam sido repassados aos municípios.

Impactos nas relações laborais

A definição de relações laborais não gera consenso entre os vários atores. No entanto, Correia elenca o que considera a qualidade das relações laborais em quatro dimensões, sendo elas: o contexto, onde se inserem a produtividade, o custo do trabalho, a inflação ou o nível de emprego; os atores, que incluem a densidade sindical e dos empregadores e a incidência do diálogo social; os processos, que se referem à negociação coletiva, às disputas conflituais ou às greves; e, por último, os resultados, onde se insere a remuneração, o tempo de trabalho e a organização de trabalho flexível (Correia 2016).

Nos processos de remunicipalização há um ator importante que muitas vezes acaba por ficar esquecido, uma vez que as questões mais importantes acabam sempre por ser as questões legais, financeiras e económicas: os trabalhadores, que acabam por ser apanhados no meio destes processos. Se levarmos em conta que os trabalhadores têm um vínculo a uma empresa privada e, nestes processos onde não há uma renovação dos contratos de concessão, ou há processos de rescisão de contratos de concessão, ou outro tipo de remunicipalização, o que é que acontece aos trabalhadores? Integram o quadro de pessoal do município / organismo público? São alocados pelas várias sucursais que o operador privado tem pelo país (se tiver)? Vão para a sede do operador privado, que muitas vezes fica a vários quilómetros de distância? Há muitas questões que se podem colocar neste tipo de situações, mas foquemo-nos no caso de Mafra.

Neste caso concreto, a reversão da concessão aconteceu no ano de 2019, altura em que os SMAS de Mafra tomaram o controlo da gestão da água e do saneamento do mesmo concelho. Os trabalhadores, que tinham contrato com a Be Water, continuaram a ter o seu contrato com a empresa privada, mas ficaram com um contrato de cedência de interesse público aos SMAS de Mafra.

No entanto, diz-nos o n.º 1 do artigo 243.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), que as situações de cedência de interesse público devem ter a duração máxima de um ano. Dificilmente este prazo é cumprido, por alguns motivos. Primeiro, porque um organismo público dificilmente contrata 100 ou mais trabalhadores num espaço temporal de um ano; depois, porque ao não conseguir fazer o recrutamento dos trabalhadores, não pode simplesmente dispensá-los, uma vez que estamos a falar de um bem como a água, que não pode faltar às famílias e empresas.

Procedimento concursal

Se tentarmos perceber um pouco melhor como é que nestes casos se fazem os recrutamentos⁶ (ou pelo menos no caso concreto de Mafra), verificamos que existem algumas incongruências, tendo em conta que falamos de recrutamento para a administração pública (AP). O artigo 47.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP), diz que “todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso”. O art.º 13.º da CRP diz que “todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”, que é o que norteia toda a AP, que faz ligação com outros princípios, como o da imparcialidade,⁷ que terá reflexo nos processos de recrutamento para a AP. O que o legislador quis garantir aqui foi que, nos procedimentos concursais para a AP, todos os candidatos entravam em pé de igualdade, contrariamente ao

6 Por recrutamento, e nos termos da alínea a) do art.º 2 da Portaria N.º 125-A/2019, de 30 de abril, entende-se que seja “o conjunto de procedimentos que visa atrair candidatos qualificados, capazes de satisfazer as necessidades de pessoal de um empregador público ou de constituir reservas para satisfação de necessidades futuras”.

7 Conforme artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo.

que acontece no setor privado. Os métodos de seleção,⁸ obrigatórios ou facultativos, visam também garantir que há um processo transparente, simplificado e célere, levando em conta os princípios fundamentais da AP e com os princípios já explanados.

A liberdade é outro princípio que norteia os procedimentos concursais na AP. Isto é, ninguém deve ser impedido de se candidatar, mas também ninguém é obrigado a fazê-lo. Levando em conta que os processos de remunicipalização são situações extraordinárias, foi criada legislação específica para a vinculação destes trabalhadores aos quadros dos SMAS de Mafra, de forma que estes tenham acesso a um contrato por tempo indeterminado com um organismo público. O artigo 48.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, vem definir alguns requisitos para os trabalhadores que quiserem candidatar-se. Requisitos esses que vão, obviamente, ao encontro dos requisitos que os trabalhadores da Be Water que estão em cedência de interesse público detêm.

Por um lado, percebe-se a ideia de criar estes mecanismos para regularizar estas situações que poderão encaixar-se dentro da precariedade.⁹ Por outro, estes processos acabam por ser um atropelo àquilo que deve ser o princípio base da contratação para a administração pública. O que acontece, na prática, é abrir um recrutamento que já tem os candidatos escolhidos. Fica a dúvida se todos os requisitos que devem ser praticados num procedimento concursal na AP forem devidamente realizados, se serão os mesmos trabalhadores os escolhidos, ou outros mais competentes para aqueles lugares.

O que a nossa Constituição quer garantir é isto mesmo: liberdade de acesso à função pública em condições de igualdade.

Remuneração

É sabido que uma empresa privada paga o que quer a um trabalhador, contrariamente ao setor público, onde os valores estão tabelados. Um trabalhador pode ser recrutado para a empresa privada a ganhar muito mais do que ganharia no setor público e, neste caso concreto, ao transitar para os quadros do organismo público, manteria esse valor. O artigo 48.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, nada diz sobre a remuneração e, por isso, o que se verificou foi a abertura de procedimentos concursais cuja remuneração atribuída correspondia àquela que os trabalhadores auferiam na empresa privada. Isto é, se o trabalhador, com curso superior, tivesse um cargo de chefia na empresa privada e auferisse 3500 euros, seria aberto um procedimento concursal para ingresso na carreira de técnico superior, na posição e nível remuneratório mais próxima desse valor. Na prática, esse trabalhador transitou para

8 Por métodos de seleção, e nos termos da alínea d) do artigo 2.º da Portaria N.º 125-A/2019, de 30 de abril, entende-se que sejam “as técnicas específicas de avaliação da adequação dos candidatos às exigências de um determinado posto de trabalho, tendo como referência um perfil de competências previamente definido”.

9 Dados da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) indicam que, em dezembro de 2024, eram cerca de 80.000 os trabalhadores com um contrato a termo na AP.

uma posição e nível remuneratório na AP que demoraria muitos anos a ganhar, ou até mesmo poderia nunca chegar a esse patamar, se tivesse entrado na AP numa situação dita normal, ou seja, pela base remuneratória.

Férias e antiguidade

Uma outra situação que não foi pensada pelo legislador aquando da criação da legislação para estes casos foi a antiguidade e as férias dos trabalhadores. A LTFP prevê nos artigos 126.^o e seguintes o regime de férias aplicável aos trabalhadores, que diz, entre outras coisas, que o trabalhador tem direito a 22 dias de férias, à semelhança do que se encontra previsto no Código do Trabalho, sendo que aos trabalhadores abrangidos pela LTFP é acrescentado um dia útil de férias por cada dez anos de trabalho. No setor privado é possível que as férias possam ser negociadas por diversos acordos.

A empresa privada tem uma liberdade para gerir os seus recursos humanos que a AP não tem. Um trabalhador da Be Water poderia ganhar um dia de férias por cada dez anos de trabalho ¹⁰ (à semelhança do que acontece na AP). No entanto, o trabalhador ao transitar perde os dias de antiguidade que tem, uma vez que a antiguidade não transita com ele.

O legislador não teve em conta que há trabalhadores com muitos anos de casa, mais de vinte, trinta anos de antiguidade e que, ao transitar, perderam o direito aos dias que tinham dada a sua antiguidade.

Avaliação de desempenho

A própria avaliação de desempenho do trabalhador difere do regime público para o regime privado. Enquanto na AP existe o sistema integrado gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP), que pode trazer benefícios para o trabalhador como um aumento no vencimento (em tempos também poderia dar direito a um aumento do período de férias), conforme artigo 52.^o do Decreto-Lei n.^o 12/2024, de 10 de janeiro. No setor privado, poderá haver sistemas de avaliação do desempenho mais flexíveis e mais variados. Neste ponto específico, houve uma melhoria para os trabalhadores, uma vez que não estava muito bem definido o sistema de avaliação do desempenho na Be Water e, com a transição, estes passaram a estar abrangidos pelo SIADAP.

Outros benefícios

Na empresa privada os trabalhadores tinham direito a um seguro de vida, algo que na AP não têm, tendo perdido esse benefício no processo de transição, assim como sentiram impactos devido à diferença na legislação no que concerne às ajudas de

10 No caso em concreto os trabalhadores da Be Water estavam cobertos por um Acordo Coletivo de Trabalho que lhes garantia um dia de férias por cada dez anos de serviço efetivo.

custo, ao trabalho suplementar, e outros suplementos como o de penosidade e insalubridade.

Isto é, existem direitos laborais que são aplicáveis aos trabalhadores com contratos em função pública que são diferentes daqueles que se aplicam no setor privado (Salgado, 2015), tais como:

- direitos específicos, onde se inserem o direito à proteção social, direito à formação profissional ou o direito à avaliação de desempenho (SIADAP), conforme visto anteriormente;
- a AP tem uma tabela remuneratória única, onde são definidos os níveis de remuneração base relacionados com a categoria que o trabalhador ocupa — algo que contrasta com o setor privado, onde há margem para negociar os salários;
- o processo de recrutamento, como mencionámos antes, na AP é realizado através de procedimentos concursais específicos, algo que não é exigido no setor privado;
- regras de incompatibilidades que não se aplicam ao setor privado, que reflete a necessidade de proteção do interesse público, onde se inserem as acumulações de funções;
- um estatuto disciplinar, que determina as obrigações dos trabalhadores na AP e as consequências das suas infrações, o que difere das normas do setor privado.

Mesmo com algumas aproximações entre os dois regimes a que temos vindo a assistir com o passar dos anos, há, ainda assim, um nível específico e autónomo em várias áreas do regime público, sendo que (Salgado, 2015) justifica as diferenças pela necessidade da natureza das funções desempenhadas na AP.

No que respeita à legislação criada para o caso específico de Mafra, fica a ideia de que a legislação criada não está tão completa como poderia estar, o que não ajuda nem os trabalhadores, nem os organismos nestes processos de remunicipalização.

Desafios à remunicipalização

A remunicipalização dos SMAS de Mafra exemplifica os desafios e oportunidades da recuperação pública de serviços essenciais. Um dos principais obstáculos foi o custo da reversão da concessão, que exigiu um empréstimo superior a 20 milhões de euros. Este desafio é comum noutros contextos: segundo Lobina (2019), Berlim enfrentou restrições de investimento após a remunicipalização, enquanto Paris conseguiu manter elevados níveis de autofinanciamento.

Além do aspeto financeiro, estas transições envolvem dimensões políticas e sociais. Recuperar a gestão pública da água representa, em muitos casos, um reforço da transparência e da participação cidadã. Lobina (2019) identifica Paris como uma referência nesse modelo democrático. Em Mafra observa-se uma lógica semelhante, com um conselho de administração composto por eleitos locais.

A remunicipalização também reforça o direito humano à água. Em Barcelona, a nova empresa pública alinou-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 6. Mafra demonstra o mesmo compromisso, promovendo o acesso equitativo e a gestão sustentável do recurso (CMM, 2025).

No plano técnico, muitas entidades públicas herdaram infraestruturas degradadas. De acordo com Lobina (2019), Paris superou dificuldades iniciais com melhorias na distribuição, enquanto Budapeste manteve os níveis existentes. Mafra enfrenta agora o desafio de garantir qualidade e continuidade do serviço.

Por fim, a sustentabilidade ambiental surge como mais-valia do modelo público. Paris adotou medidas para proteger recursos hídricos, e Mafra tem seguido uma estratégia semelhante de responsabilidade ecológica (Lobina 2019).

Posto isto, embora os processos de remunicipalização tragam consigo muitos desafios, Lobina vem defender que o setor público não é necessariamente corrupto, não é ineficiente, não carece de capacidade de gestão nem de acesso a financiamento e não é insustentável. Até ver, o caso de Mafra parece ir ao encontro do que foi referido pelo autor.

Conclusão

A remunicipalização dos serviços públicos, analisada neste artigo a partir de uma perspetiva internacional e aprofundada através do caso de Mafra, revela-se uma via com um potencial transformador. Para além das motivações e desafios inerentes a estes processos, o caso de Mafra permite observar, de forma mais concreta, os efeitos da transição para a gestão pública, principalmente no plano das relações laborais. Apesar dos sinais positivos, o processo de Mafra expõe algumas fragilidades na legislação laboral portuguesa, tendo em conta que há, ainda, uma ausência de enquadramento jurídico robusto, que deixa alguma margem para a insegurança e injustiça.

Este estudo vem reforçar a necessidade de repensar os modelos de governação dos serviços públicos, não reconhecendo apenas o papel dos municípios e dos cidadãos, mas também a importância de uma regulação que garanta justiça e estabilidade laboral. Mafra foi o primeiro município a concretizar este tipo de transição em Portugal, mas não está sozinho: outros processos semelhantes estão em curso, como o de Setúbal, Carrazeda de Ansiães ou Paredes. Acompanhar estas dinâmicas e promover a sua análise comparativa poderá ser, no futuro, essencial para consolidar as boas práticas e responder as lacunas existentes.

Há um caminho com potencial, não apenas do ponto de vista técnico e económico, mas também político e social nos processos de remunicipalização.

Agradecimentos

Agradeço aos revisores anónimos pelas suas sugestões e comentários críticos e, de um modo particular, ao professor David Ferraz, pela sua orientação.

Referências bibliográficas

- Albalade, Daniel, Germà Bel, e Eoin Reeves (2024), “Extent and dynamics of the remunicipalisation of public services”, *Local Government Studies*, 50 (4), pp. 663-676, DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2024.2331561>
- Alcázar, Lorena, Lixin Colin Xu, e Ana Maria Zuluaga (2000), *Institutions, Politics, and Contracts. The Attempt to Privatize the Water and Sanitation Utility of Lima, Peru*, disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/23722414> (última consulta em agosto de 2025).
- Amadiou, Jean-François (1995), “Industrial relations: is France a special case?”, *British Journal of Industrial Relations*, 33, pp. 345-351, DOI: [doi10.1111/j.1467-8543.1995.tb00443.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.1995.tb00443.x).
- Andrade, Isabel Maria Carinhas de (2016), *A Renegociação das PPP e Concessões no Sector das Águas*, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, dissertação de mestrado.
- Bastien, Carlos, e Ana Bela Nunes (2019), *A Evolução da Economia do Desenvolvimento. Ensaio sobre o Caso Português*, Lisboa, ISEG – Gabinete de História Económica e Social, Universidade de Lisboa.
- Blanchflower, David, Alex Bryson, e John Forth (2007), “Workplace industrial relations in Britain, 1980-2004”, *Industrial Relations Journal*, 38, pp. 285-302.
- Caleiras, Jorge, e Renato Miguel do Carmo (2022), “Articulação das políticas de emprego e proteção em Portugal: cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos”, *Zenodo* (blogue), DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6778350>
- Cardoso, Vanessa Ingrid da Costa, Anna Beatriz Grangeiro Ribeiro Maia, Sandra Maria dos Santos, e Francisco de Assis Soares (2013), “O impacto da privatização no desempenho económico: um estudo em empresas brasileiras de grande porte”, *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 12 (3), pp. 183-211.
- Cibrario, Daria (2020), “The labour dimension of remunicipalisation: public service workers and trade unions in transition”, *Public Services International*, 11 de maio, disponível em: https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/82bcf207-1260-4122-976b-7aa85c1ed9f2_2020_EN_TNI_Chap_12.pdf (última consulta em setembro de 2025).
- CMM – Câmara Municipal de Mafra (2025), *ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis*, consultado em agosto de 2025 em: https://www.facebook.com/camaramunicipaldemafra/photos/por-ocasião-do-dia-nacional-da-água-os-smas-de-mafra-promoveram-uma-ação-de-sens/940992931402693/?_rdr (já não disponível).
- Correia, António Damasceno (2016), *Manual das Relações Laborais*, Lisboa, Lidel – Edições Técnicas. Lisboa.
- Crampes, Claude, e Antonio Estache (1996), *Regulating Water Concessions. Lessons from the Buenos Aires Concession*, Washington, DC, The World Bank Group.
- Cumbers, Andrew, e Franziska Paul (2022), “Remunicipalisation, mutating neoliberalism, and the conjuncture”, *Antipode*, 54 (1), pp. 197-217, DOI: <https://doi.org/10.1111/anti.12761>
- Estanque, Elísio, António Casimiro Ferreira, Manuel Carvalho da Silva, e João Proença (2002), “Transformações no mundo laboral e novos desafios do sindicalismo

- português", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62 (Dossiê Sindicalismo Português), pp. 151-188.
- Hofstede, Geert (2025), "Compare Countries", blogue disponível em: <https://geerthofstede.com/country-comparison-bar-charts>
- Howell, Chris (2006), "Labor History Symposium", *Labor History*, 47 (2), pp. 227-265, DOI: <https://doi.org/10.1080/00236560600583263>
- Jäger, Simon, Shakked Noy, Benjamin Schoefer, Alexander Busch, Jannis Hamida, Kilian Weil, e Pascal Zamorski (2022), *The German Model of Industrial Relations. A Primer*, Nashville, TN, American Economic Association.
- Kishimoto, Satoko, Emanuele Lobina, e Olivier Petitjean (2015), *Our Public Water Future. The Global Experience with Remunicipalisation*, Amsterdão, Transnational Institute.
- Kishimoto, Satoko, Emanuele Lobina, e Olivier Petitjean (2020), *The Future Is Public. Towards Democratic Ownership of Public Services*, Amsterdão, Transnational Institute.
- Koumpli, Aikaterini, e Vasilis Kanakoudis (2022), "Privatization and remunicipalization of water supply: a global research", *Environ. Sci. Proc.*, 21 (68), DOI: <https://doi.org/10.3390/environsciproc2022021068>
- Leon Maestre, Julio Cesar (2019), *Privatizações em Portugal (Período 1997-2017)*, Coimbra, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra.
- Lobina, Emanuele (2019), *Seven International Cases of Water Remunicipalisation. A Report Commissioned by the City of Barcelona and Aqua Publica Europea*, PSIRU, Londres, disponível em: https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/31646/3/31646%20LOBINA_et_al_Water_Remunicipalisation_in_Paris_%28PSIRU%29_2021.pdf (consultado em agosto de 2025).
- Loftus, Alexander John, e David McDonald (2001), "Of liquid dreams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires", *Environment and Urbanization*, 13 (2), pp. 179-199.
- Madureira, César (2015), "A reforma da administração pública central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika", *Revista de Administração Pública*, 49 (3), pp. 547-562, DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612129503>
- Madureira, César (2020), "A reforma da administração pública e a evolução do Estado-providência em Portugal: história recente", *Ler História*, 76, pp. 179-202, DOI: <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.6408>
- McDonald, David (2024), "Landscapes of remunicipalization: a critical literature review", *Urban Affairs Review*, 60 (6), DOI: <https://doi.org/10.1177/10780874241233535>
- McDonald, David, e Erik Swyngedouw (2019), "The new water wars: struggles for remunicipalisation", *Water Alternatives*, 12 (2), pp. 322-333.
- McDonald, David, e Olivier Hoedeman (2012), *Aguas Públicas. Buenos Aires in Muddled Waters*, Amsterdão, Transnational Institute, consultado em: www.corporateeurope.org/sites/default/files/publications/remunicipalisation%20web%20final.pdf Always use the definitive version when citing
- Oberfichtner, Michael, e Claus Schnabel (2019), "The german model of industrial relations: (where) does it still exist?", *Jahrbucher Fur Nationalokonomie Und Statistik*, 239 (1), pp. 5-37, DOI: <https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0158>

- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2019), *Negotiating Our Way Up. Collective Bargaining in a Changing World of Work*, DOI: <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2022), *Trade Union Dataset. Labour – Trade Unions and Collective Bargaining*, disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> (última consulta em agosto de 2025).
- Offe, Claus (1983), “Competitive party democracy and the Keynesian Welfare State: factors of stability and disorganization”, *Policy Sciences*, 15, pp. 225-246.
- Ogden, Stuart (1991), “The trade union campaign against water privatisation”, *Industrial Relations Journal*, 22, pp. 20-35.
- Pigeon, Martin, David McDonald, Olivier Hoedeman, e Satoko Kishimoto (2012), *Remunicipalisation. Putting Water Back into Public Hands*, Amesterdão, Transnational Institute.
- Pollit, Christopher, e Geart Bouchaert (2011), *Public Management Reform – A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 3.^a edição.
- Salgado, Ana Catarina Sá Gomes de Melo Matos (2015), *O Contrato de Trabalho em Funções Públicas*, Lisboa, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa.
- UGT – União Geral de Trabalhadores (s.d.), “Das origens ao período fascista. História”, consultado em 5 de novembro de 2022 em: <https://www.ugt.pt/historia?area=6>
- Vincent, Catherine (2000), “France: the rush towards prioritising the enterprise level”, em T. Müller, K. Vandaele e J. Waddington (orgs.), *Collective bargaining in Europe. Towards an Endgame*, Bruxelas, ETUI, pp. 217-238.
- Voorn, Bart (2021), “Country, sector and method effects in studying remunicipalization: a meta-analysis”, *International Review of Administrative Sciences*, 87 (3), pp. 440-460, DOI: <https://doi.org/10.1177/00208523211007915>.

Hugo Gaspar Reis. Departamento de Sociologia, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal.

E-mail: hagrs@iscte-iul.pt

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7589-4278>

Contribuições para o artigo: concetualização, curadoria dos dados, análise formal, investigação, metodologia, administração do projeto, recursos, validação, visualização, redação do original, revisão e edição.

Receção: 11/02/2025 Reformulação: 28/06/2025 Aprovação: 02/07/2025