



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

As consequências das remunicipalizações nos vínculos laborais

Hugo André Gaspar Reis

Mestrado em Ciências do Trabalho e Relações Laborais

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2025

Departamento de Sociologia

As consequências das remunicipalizações nos vínculos laborais

Hugo André Gaspar Reis

Mestrado em Ciências do Trabalho e Relações Laborais

Orientador:

Doutor David Ferraz, Professor Associado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2025

Agradecimentos

A todos aqueles que contribuíram, de alguma forma, para a realização deste trabalho.

Resumo

Nos últimos anos, a remunicipalização de serviços essenciais tem vindo a ganhar relevo como resposta às limitações dos modelos de privatização. Este trabalho analisa o caso de Maфра 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, explora-se as motivações, desafios e impactos destes processos, nomeadamente a recuperação do controlo público, os custos financeiros envolvidos e os modelos de governança adotados.

Maфра, no ano de 1994, foi o primeiro município em Portugal a avançar com a privatização da gestão da água, num momento em que o Estado incentivava soluções privadas, assim como parceiras público-privadas, com o objetivo de modernizar os serviços e as suas infraestruturas.

Foi também Maфра o primeiro município a dar início ao processo de remunicipalização dos serviços de água e saneamento, no ano de 2019. No entanto, este processo veio trazer desafios, não só financeiros e administrativos, mas também ao nível das relações laborais.

Através de uma abordagem metodológica mista, onde se inclui entrevistas com atores que estiveram presentes no processo de remunicipalização dos SMAS de Maфра, 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, a resistência do setor privado e diferenças laborais entre o regime privado e o regime público. O estudo conclui que, pese embora estes processos tragam pontos positivos nas relações laborais dos trabalhadores, existe ainda uma lacuna na legislação em vigor, o que pode trazer injustiças para estes.

Palavras-Chave:

remunicipalização, modelos de gestão, privatização, gestão pública, relações laborais

Abstract

In recent years, the remunicipalization of essential services has been gaining prominence as a response to the limitations of privatization models. This paper 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, namely the recovery of public control, the financial costs involved and the governance models adopted.

In 1994, Mafra was the first municipality in Portugal to move forward with the privatization of water management, at a time when the State encouraged private solutions, as well as public-private partnerships, with the aim of modernizing services and their infrastructures.

Mafra was also the first municipality to begin the process of remunicipalizing water and sanitation services, in 2019. However, this process brought challenges, not only financial and administrative, but also in terms of labor relations. Through a mixed methodological approach, which includes interviews with stakeholders who were present in the remunicipalization process of SMAS de Mafra, 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 reversal, resistance from the private sector and labor differences between the private and public regimes. The study concludes that, although these processes bring positive aspects to workers' labor relations, there is still a gap in the current legislation, which can bring injustices to them.

Keywords:

remunicipalization, management models, privatization, public management, labour relations

Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo	iii
Abstract	v
Introdução.....	1
Enquadramento Teórico	2
Motivações.....	4
Abordagens e tipologias	10
Papel dos sindicatos	13
Metodologia	23
Abordagem metodológica	23
Fontes de dados	23
Justificação da metodologia.....	24
O caso de Mafra	25
A Concessão.....	25
Aditamentos	26
Impactos nas relações laborais	29
Procedimento concursal	31
Remuneração	32
Férias e Antiguidade	33
Avaliação de Desempenho	33
Outros benefícios.....	34
Os desafios.....	35
Conclusão.....	39
Bibliografia	42
Anexos	46
Anexo A – Guião da Entrevista	46
Anexo B – Sinopse das entrevistas	49

Índice de Quadros

QUADRO 1 <i>NÚMERO DE SINDICALIZADOS</i>	18
QUADRO 2 <i>NÚMERO DE TRABALHADORES POR ANO</i>	21

Índice de Tabelas

TABELA 1 <i>TIPOS DE REMUNICIPALIZAÇÃO</i>	9
TABELA 2 <i>MODELOS DE GESTÃO ESTATAL</i>	12
TABELA 3 <i>MODELOS DE GESTÃO MUNICIPAL OU INTERMUNICIPAL</i>	13
TABELA 4 <i>RELAÇÕES LABORAIS ANTES E DEPOIS DA LIBERALIZAÇÃO</i>	19
TABELA 5 <i>IMPACTO DA LIBERALIZAÇÃO E DA PRIVATIZAÇÃO AO NÍVEL DO EMPREGO</i>	20

Glossário de siglas

ACEP – Acordo Coletivo de Entidade Pública

ANA – Ana Aeroportos de Portugal

AP – Administração Pública

CEE – Comunidade Económica e Europeia

CMM – Câmara Municipal de Mafra

CRP – Constituição da República Portuguesa

CTT – Correios de Portugal

DLOE – Decreto-Lei do Orçamento do Estado

EDP – Energias de Portugal

EPAL – Empresa Pública das Águas de Lisboa

ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

LTFP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

NG – New Governance

NPM – New Public Management

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis

PPP – Parcerias Público-Privadas

SIMTEJO – Saneamento Integrado dos Municípios do Tejo e do Trincão, SA

SMAS Mafra – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Mafra

REN – Redes Elétricas Nacionais

TAP – Transportes Aéreos Portugueses

Introdução

As remunicipalizações são o regresso de serviços anteriormente privatizados para a esfera da gestão pública (Kishimoto et al., 2015), tendo estas ganho destaque nas últimas décadas, sendo uma das razões para este “movimento” a forma de gestão adotada pelos organismos privados/privatizados. Este fenómeno tem vindo a ser observado por todo o mundo, indo desde a gestão de empresas de bens essenciais, como é o caso das águas, até à área das telecomunicações. A presente dissertação irá focar-se neste fenómeno no âmbito da gestão das águas, que no final do ano de 2019 contaria já com 311 casos de remunicipalizações; passando ainda pelos casos da energia, telecomunicações e transportes que contam com 374, 193 e 47 casos de remunicipalizações, respetivamente (Kishimoto, Lobina, et al., 2020).

A este fenómeno podem ser atribuídas três principais fatores: poupança económica, poder autárquico e local, cujo objetivo é a melhoria de gestão dos recursos, e por fim, a melhoria dos serviços (Kishimoto et al., 2015). Apesar do foco destes processos sejam económicos, financeiros e administrativos, existe a outra face da moeda de igual importância: as relações laborais. O retorno de empresas anteriormente privatizadas para a esfera pública exigem adaptações nas condições de trabalho, na estrutura organizacional e, até mesmo nos modelos de contratação. Todas estas mudanças necessárias irão consequentemente afetar os trabalhadores envolvidos no processo de transição de administração privada para pública.

O objetivo da presente dissertação será analisar o impacto das remunicipalizações nas relações laborais, tendo como foco as condições de trabalho face à mudança de gestão. Através da análise comparativa com casos internacionais, será ainda feita uma identificação dos fatores que terão levado à remunicipalização dos serviços públicos, assim como os respetivos desafios, e o papel dos vários intervenientes. Esta problemática surge com o objetivo de colmatar a lacuna atualmente existente na literatura portuguesa no que toca a casos de remunicipalizações no setor da água, com interesse especial nas relações laborais. Embora este tema seja recente em Portugal, com o caso de Mafra a ser pioneiro na remunicipalização da gestão das águas, existem já outros casos europeus que nos servem como exemplo, tais como em Alemanha, França, Espanha, Hungria, entre outros.

Contudo, este não é um fenómeno restringido à Europa. Na América do Sul, nos anos de 1990 e 2000 tanto a Bolívia como a Argentina teriam já passado pelo processo de reversão de concessão de uma companhia de águas (Nickson & Vargas, 2002), (McDonald & Hoedeman, 2012). Apesar dos exemplos “além-fronteiras” existentes,

poucos artigos são encontrados onde o foco seja os trabalhadores e as suas condições de trabalho, incidindo a literatura nos “porquês” da privatização, explorando tópicos desde a influência política e o seu poder, até à vontade social ou o papel dos sindicatos no processo.

Enquadramento Teórico

Após a Revolução dos Cravos de 25 de abril de 1974, Portugal passou por uma série de transformações políticas, sociais e económicas significativas. O fim do regime autoritário do Estado Novo deu lugar à implementação de um sistema democrático que, ao longo dos anos seguintes, procurou modernizar a economia e alinhar o país com os princípios da democracia e da economia de mercado (Bastien & Nunes, 2019). Após a revolução, o novo governo democrático adotou uma série de reformas sociais e económicas que visavam não só combater as desigualdades herdadas do regime anterior, mas também transformar a estrutura da economia portuguesa. É no ano de 1976 que é criada uma “nova política social”, onde o Estado assume uma responsabilização nos domínios do emprego e da proteção, com vista a aumentar os mecanismos de proteção social (Caleiras & Miguel do Carmo, 2022; Correia, 2016). É também durante este período que se tenta solucionar o problema gerado pelo excessivo intervencionismo do Estado, através da legislação de crise e contratação a prazo.

No seguimento de algumas crises, como a crise energética de 1973, o choque petrolífero que durou de 1971 a 1973, e ainda o de 1979, geraram uma desaceleração e posteriormente uma recessão económica, seguida de aumentos de inflação e aumentos de taxas de desemprego. Isto deu espaço aos críticos do modelo keynesiano para se estabelecerem e destacarem, levando a uma derrota dos governos de esquerda e a uma crença ilimitada no mercado (Correia, 2016). Importa salientar que o modelo de bem-estar keynesiano desenvolveu-se após a Segunda Guerra Mundial, e tinha como objetivo garantir a segurança social e económica dos cidadãos através de políticas públicas, tais como segurança social, educação e saúde pública, financiadas pelos impostos progressivos (Offe, 1983), tendo, portanto, o Estado um ator interventivo.

Poucos anos depois, a partir de 1985, toma posse o governo de Cavaco Silva com maioria absoluta, e começa a observar-se a implementação de políticas neoliberais, que seguia o lema “menos Estado e melhor Estado”, onde o governo defendia que a solução encontrada no mercado era sempre melhor do que qualquer intervenção pública (Correia, 2016). Líderes políticos como Margaret Thatcher e Ronald Reagan foram apoiantes deste lema, tendo eles, nos seus respetivos países, colocado em prática legislação que levou a restrições nos direitos dos trabalhadores e/ou eliminação do

salário mínimo nacional. É também durante os anos 80 que, devido ao contexto acima referido, começa a dar-se a transição para o modelo de NPM, que veio trazer profundas transformações na gestão pública, mais próxima de um modelo de gestão privada. Este modelo, que foi influenciado por princípios do neoliberalismo, tinha como objetivos modernizar o Estado, colocá-lo mais eficiente, flexibilizar os processos burocráticos, e ainda reduzir as hierarquias (Madureira, 2015), uma vez que era preciso colocar o Estado sustentável financeiramente, e nesse sentido houve pressão da CEE para colocar esta reforma em curso. Este modelo tem como características, tais como:

- a descentralização, que assenta em dar mais autonomia a gestores locais e organizações, permitindo maior flexibilidade e agilidade na tomada de decisões;
- a orientação para os resultados, que tem em vista a obtenção de resultados mensuráveis e o desempenho das organizações públicas, para que estas não se foquem apenas nos processos e procedimentos;
- a privatização e terceirização, para aumentar a eficiência, a gestão baseada no mercado, procurando que os cidadãos tenham mais opções de serviços e possam escolher entre diferentes prestadores, para estimular a competição, a avaliação;
- *accountability*, que é a responsabilização dos gestores públicos pelos resultados obtidos, assim como devem de promover a transparência, e, ainda, o uso da tecnologia e inovação, que tem como intuito incentivar o uso de novas tecnologias e práticas inovadoras para melhorar a prestação de serviços públicos e, com isso, aumentar a eficiência organizacional.

Foi no decorrer desta reforma, que Portugal passou pela sua “fase de ouro” das privatizações, dando início a uma série de privatizações de recursos estratégicos do estado forma a emagrecer, e torná-lo menos dispendioso. A lei 84/88, de 20 de julho, veio permitir que as empresas públicas pudessem ser transformadas em sociedades anónimas de capitais públicos, admitindo assim a entrada de acionistas privados e, ainda, a Lei-Quadro das Privatizações – Lei n. º11/90, de 5 de abril, veio dar início à privatização de várias empresas públicas (Madureira, 2020).

A privatização destas empresas públicas foi gradual e envolveu setores chave como a energia, os transportes, as telecomunicações, a banca e a indústria. Empresas como a EDP, os CTT, a REN, a TAP, a ANA ou a GALP começaram a ser privatizadas, com o Estado a vender as suas participações maioritárias e a permitir a entrada de investidores privados, tendo sempre com o foco na modernização, a inovação da economia e o aumento da competitividade da economia nacional (Leon Maestre, 2019).

O impacto da privatização foi multifacetado. Por um lado, o setor privado foi incentivado a investir e modernizar as empresas adquiridas, levando a uma maior competitividade em alguns setores. Por outro lado, muitas das privatizações não atingiram os objetivos de eficiência esperados, e, ainda, no processo de transição de empresas públicas para privadas levou a um processo de despedimentos e os trabalhadores que permaneceram com os seus trabalhos, viram as suas condições laborais a degradarem-se (Leon Maestre, 2019).

Houve, no entanto, casos de oposição a este movimento liberal de privatizações, como o do Peru, que a privatização das Águas de Lima, através de uma concessão, que tinha iniciado um processo em 1989, nunca acabou por acontecer (Alcázar et al., 2000), ou no caso da Argentina, onde a empresa de água e saneamento foi privatizada em 1993, com um contrato de trinta anos (Crampes & Estache, 1996), mas apenas treze anos depois a concessão foi cancelada (Pigeon et al., 2012).

No entanto, o modelo NPM também enfrentou críticas, especialmente no que se refere à sua ênfase no mercado e na competição, o que, em alguns casos, comprometeu a coesão social e a equidade dos serviços públicos. Isto levou ao aparecimento de um novo paradigma, o NG, que enfatiza a colaboração entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil, defendendo a construção de redes interinstitucionais e a participação cidadã na tomada de decisões. Este modelo reconhece que muitos problemas sociais exigem respostas mais integradas e colaborativas, e não apenas soluções baseadas em mercados competitivos (Pollit & Bouchaert, 2011).

Motivações

Temos assistido, um pouco por todo o mundo, os serviços públicos a tentarem reaver serviços seus que estão sob alçada de empresas privadas. Este movimento tem vindo a ganhar força ao longo dos últimos vinte anos, especialmente em setores como a água, o saneamento, os transportes ou a energia (Kishimoto et al., 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 et al., 2015) e em 2019 contavam com 311 (Kishimoto, Steinfort, et al., 2020). As razões para se optar por remunicipalizar podem ser diversas. Causas 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 duas: 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 na 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 ao pouco investimento nas infraestruturas. As razões sociais, ambientais, a falta de investidores privados, motivações políticas são alguns dos motivos que levam à remunicipalização (Koumpli & Kanakoudis, 2022) .

Outros atores dizem que é uma resposta a uma série de críticas à privatização (Albalade et al., 2024), incluindo o fraco desempenho, a falta de investimento (inferior às promessas iniciais), o aumento de preços, falta de transparência financeira, dificuldades de monitorização e ao despedimento dos trabalhadores (Kishimoto et al., 2015). À semelhança de Kishimoto, Lobina e Petitjean, Cumbers e Paul referem de novo que a tendência à remunicipalização advém da falha do modelo de gestão privado, relativamente ao aumento de custos e baixo desempenho dos serviços sob alçada privada (Cumbers & Paul, 2022).

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 et al., 2024).

Embora tenhamos visto que estes processos envolvem mais frequentemente partidos de esquerda, Cumbers e Pauls 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 & 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 & Paul, 2022, p.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 pelo 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. Este é orientado pelo mercado, o que faz com que entrem em conflito com as necessidades básicas dos cidadãos. 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. 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, 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 (D. A. McDonald & 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 de 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 a uma transição adequada das remunerações e direitos laborais são alguns dos 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 são e, ainda, são os sindicatos 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 onde 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. Também pode acontecer os trabalhadores virem a descobrir que os direitos que traziam de o setor privado não serem transferidos, na sua totalidade, para o setor público, o que pode gerar desagrado. E pode haver a necessidade de ser preciso capacitar os trabalhadores para as novas funções ou novos cargos que vão desempenhar no organismo público (Cibrario, 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.

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; Vanessa Ingrid da Costa 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 (Maria & De Andrade, 2016), o que quer dizer que, devido à longevidade destes contratos, é frequente serem alvos de negociação e aditamentos¹. 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. Atalanta, nos Estados Unidos; Barcelona, em Espanha; Berlim, na Alemanha; Budapeste, na Hungria ou Paris, na França (Lobina, 2019) são alguns dos muitos casos de remunicipalização, e que mostram a tendência ascendente.

No final dos anos 90 e início dos anos 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, 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 (Maria & De Andrade, 2016).

O caso de Mafra teve como principal causa para a remunicipalização a intenção do operador privado para aumentar as tarifas na ordem dos 25%. Ao verificar a tabela Tabela 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).

Segundo um dos entrevistados, “o motivo foi o pedido de aumento de tarifas para reequilibrar o contrato de concessão” **(Entrevistado B)**.

¹ A este respeito, o caso de Mafra teve 4 aditamentos, conforme veremos mais adiante.

Tabela 1
Tipos de remunicipalização

Autores Causas	Cidadão 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, a 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: Berlin, 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, Alemanha (Itália)

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

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, et al., 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

Para além dos tipos de remunicipalização que podem ocorrer neste tipo de processos, existem também duas abordagens que ajudam a perceber as motivações e os objetivos que estão por detrás destes processos. Lobina fala-nos de uma abordagem pragmática e uma abordagem transformativa. Tanto uma como outra representam dois tipos diferentes de abordagens no processo de devolução de serviços públicos ao controlo do setor público, após um período de gestão privada. Ambas visam reverter as privatizações, mas os seus objetivos, a forma como são implementadas e os impactos esperados variam significativamente (Lobina, 2019).

Enquanto na primeira não há uma disrupção assim tão grande com as políticas seguidas pela empresa privada, havendo meramente uma passagem do “dono privado” para o “dono público”, tendo como principal objetivo corrigir as falhas dos modelos de privatização e melhorar a qualidade dos serviços públicos, mas sem uma transformação profunda na estrutura e no funcionamento dos serviços. Isto é, o foco continua a ser a melhoria da eficiência, sendo esta abordagem uma reprodução do regime do NPM na administração pública local. O foco principal é resolver problemas imediatos, como o aumento das tarifas cobradas, a deterioração da qualidade dos serviços ou a falta de acessibilidade, e garantir que os serviços sejam mantidos de forma eficiente e sustentada, mas com uma gestão pública mais direta. Já na perspectiva transformativa existe uma rutura a fundo com as políticas que eram seguidas pelos “donos privados”, havendo um projeto económico, político e social que visa contrariar os modelos neoliberais de governação. Esta abordagem é caracterizada por três grandes objetivos: a democratização, a justiça social e o fortalecimento com o público (Lobina, 2019). A cidade de Paris e Grenoble, em França são dois exemplos de abordagens transformativas, onde o processo de remunicipalização resultou num aumento do investimento, menores tarifas aplicadas aos consumidores e, ainda, o aumento do

emprego. Outra das medidas aplicadas foi a tarifa social para as pessoas mais vulneráveis, o que reflete um dos grandes objetivos desta abordagem.

Já nas cidades de Berlim e Budapeste viram o valor das tarifas cobradas serem reduzidas após o processo de remunicipalização mas o nível de investimento foi semelhante ao que era nos tempos de privatização em Berlim, e em Budapeste houve até um menor investimento. Barcelona, em Espanha e Atalanta, nos Estados Unidos mantiveram o número de trabalhadores, não havendo lugar a redução do seu efetivo, com Barcelona a melhorar no aspeto do direito humano à água e Atalanta a aumentar o preço das tarifas cobradas para conseguir financiar os investimentos (Lobina, 2019).

O caso 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. Segundo um dos entrevistados “as tarifas diminuíram no início, tendo nos anos seguintes aumentado em linha com a inflação” **(Entrevistado A)**.

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, focando no acesso universal e a transparência, tendo como lema “100% nossa”.

Este lema era mais do que um simples slogan, foi um elemento simbólico poderoso, com uma forte carga política e emocional. O Município de Mafra ao afirmar que a água é “nossa”, procurou reforçar a ideia de pertença coletiva, reforçando que a gestão da água pertence à comunidade e deve ser orientada por princípios e de interesse público e não por lógicas mercantilistas. O uso de uma expressão inclusiva, direta e facilmente reconhecível contribuiu para consolidar a narrativa da remunicipalização como uma conquista democrática, aproximando os cidadãos da gestão dos serviços.

Este tipo de comunicação institucional, fortemente ancorada em valores como a justiça social, a equidade e a sustentabilidade, é típico de uma abordagem transformativa. O Município definiu objetivos claros, orientados para uma prestação de serviço público de excelência, não apenas em termos técnicos e económicos, mas também nas dimensões social e ambiental (SMAS de Mafra, 2025). Poder-se-á dizer que, no caso de Mafra, embora o Município tivesse como objetivo inicial recuperar o controlo da gestão 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 Tabela 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:

Tabela 2
Modelos de Gestão Estatal

Modelo	Entidade Gestora
Gestão Direta	Estado
Delegação	Empresa Pública
Concessão	Entidade concessionária multimunicipal

Nota. Elaboração própria

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 EPAL², é a única com este tipo de modelo em Portugal.

² A EPAL é uma empresa do setor empresarial do Estado, detida a 100% pela AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.

Tabela 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

Nota. Elaboração própria

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 CMM 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 autonomia administrativa e financeira. As Águas do Norte são um exemplo deste tipo de gestão.³

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 são algo que estão indubitavelmente ligadas ao sindicalismo, e desde o século XIX que há momentos mais ativos e momentos menos ativos na luta dos sindicatos que pedem melhores condições de trabalho para os trabalhadores (União

³ 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 8 Municípios (Administração Local).

Geral de Trabalhadores, n.d.). Se por um lado temos os trabalhadores, representados pelos sindicatos, que lutam por melhores condições, por outro temos os empregadores que tentam ao máximo rentabilizar os seus lucros, o que por vezes vai contra as reivindicações dos sindicatos. Entra ainda para esta relação tripartida o Estado, com um papel de regular a relação e intervir quando necessário, com o intuito de manter a balança equilibrada.

Se nos finais dos anos 70, inícios dos anos 80, Portugal tinha cerca de 60% de taxa de sindicalização, em 2016 tinha 15,3% (Organisation for Economic co-operation and Development (OECD), 2022), cuja explicação pode passar pela globalização e pelo tipo de economia (*Negotiating Our Way Up*, 2019). No mesmo relatório é possível observar que nos países mais desenvolvidos, a queda foi menor, comparativamente com Portugal, descendo dos 34% para os 16%, relativamente ao mesmo período.

Isto demonstra que nos anos 80 Portugal tinha uma economia mais industrializada, e esse setor sempre teve uma taxa de sindicalização muito elevada.

A importância que os sindicatos tiveram, e continuam a ter, nos anos 70/80, no que diz respeito à reivindicação de direitos dos trabalhadores, é de salientar, uma vez que muito provavelmente não teriam hoje os direitos que têm se não fossem os sindicatos a lutarem, a reivindicarem e a protestarem pelos mesmos.

Com o pós-guerra, a produção em massa e a economia muito industrializada permitiram aos sindicatos aumentar o nível de sindicalização, não descurando o facto de que a maioria dos sindicatos era muito ligados aos governos que seguiam o pensamento Keynesiano.

Na década de 1970, começaram a surgir interrogações e algumas questões que puseram em causa a posição dos sindicatos: a internacionalização económica, a crescente imponentia das políticas neoliberais, em detrimento das políticas Keynesianas e a crescente importância do setor privado (Waddington & Hoffmann, 2000).

Atualmente, o setor dos serviços tem um peso muito grande na economia portuguesa (acescente terceirização da economia) e é um setor que, pelo menos ainda, tem pouca adesão sindical. Por este contínuo decrescimento de sindicalização, podemos afirmar que se caminha, de forma mais acentuada, para uma individualização das relações sociais (Estanque et al., 2002) algo que contradiz Hofstede, que caracteriza a sociedade portuguesa como pouco individualista, descrito na sua teoria das dimensões sociais (Geert Hofstede, 2025).

A França é um bom caso onde as relações industriais têm uma longa história de lutas e conquistas em prol do direito dos trabalhadores. O país possui um sistema caracterizado pela forte presença e perturbada relação dos sindicatos (Amadieu, 1995),

negociação coletiva e legislação laboral. Um elemento essencial das relações industriais na França é o sindicalismo. Os sindicatos desempenham um papel proeminente na representação dos interesses dos trabalhadores, na negociação coletiva e na defesa dos direitos laborais. Existem várias confederações sindicais em França, como a Confederação do Trabalho (CGT), a Confederação Francesa Democrática do Trabalho (CFDT) e a Força Operária (FO), que representam diferentes setores e grupos de trabalhadores, com as primeiras duas a representar 65% a 70% dos membros dos sindicatos (Vincent, 2019).

Uma das reformas que aconteceu entre os anos 2000 e 2008, foi a abolição do princípio da favorabilidade e dar prioridade à negociação coletiva no nível do local de trabalho sobre o nível do setor.

O Reino Unido também tinha um sistema de bem-estar social relativamente bem consolidado depois da segunda guerra mundial e o Estado tinha um papel importante em termos económicos e sociais (Howell, 2006).

Com a chegada de Margaret Thatcher ao poder, os sindicatos foram “atacados” nos anos de 1980. Havia pouco entusiasmo pela legislação laboral baseada na União Europeia, havia uma preferência pela consolidação dos direitos individuais em detrimento pelos direitos coletivos no local de trabalho e uma maior liberdade dada aos empregadores para gerirem os seus estabelecimentos, em detrimento da negociação coletiva (Howell, 2006). Foi uma fase marcada por conflitos industriais, com greves frequentes e tensões entre sindicatos e empregadores. O governo, na altura liderado por Thatcher, implementou leis para limitar a atividade sindical, assim como introduziram reformas com o intuito de flexibilizar o mercado de trabalho.

Percebe-se o porquê de a taxa de reconhecimento sindical em empresas com mais de vinte e cinco trabalhadores ter descido dos 65% em 1980 para 28% em 1998 no setor da manufatura; ou de 41% em 1980 para 23% em 1998, no setor dos serviços. E mesmo no setor público, onde a diminuição foi mais lenta, em 1980 tinha uma taxa de 94% e em 1998, uma taxa de 87% (Blanchflower et al., 2007).

Thatcher ao implementar as políticas neoliberais, que entre muitas, incluíam privatizações, gerou também uma grande oposição por parte dos sindicatos e de grupos sociais, e nesse sentido, foi um período com greves e protestos para tentar sensibilizar o governo. Embora tenha havido campanhas por parte dos sindicatos de forma a impedir algumas privatizações, como na área das telecomunicações e na área do gás, estas não tiveram o efeito desejado, e as privatizações acabaram mesmo por acontecer. No entanto, eles conseguiram sensibilizar as pessoas e isso percebe-se pelo facto de no ano de 1989, cerca de 80% da população era contra a privatização da companhia das

águas. Isto deveu-se em muito ao facto de os sindicatos terem alterado as suas estratégias tradicionais, focando-se em questões ambientais (Ogden, 1991).

Na Alemanha e em muitos países da Europa, nos últimos anos, tem-se assistido ao desaparecimento de “bons empregos” na manufatura, uma queda na participação do trabalho e declínios acentuados na influência do trabalho organizado e o poder de negociação dos trabalhadores. Estes fenómenos são consequências diretas das ideologias de quem está no poder, e desde o pós-guerra temos vindo a observar um crescente domínio dos liberais.

Embora o sistema de relações industriais alemão seja, comparativamente a alguns parceiros europeus, um dos mais rígidos de negociação, este, ainda assim, permite um grau de flexibilidade e descentralização na fixação de salários ou nas condições de trabalho, (Jäger et al., 2022) não sendo de estranhar que os sindicatos estejam organizados, maioritariamente, ao nível setorial. Um facto interessante é que na Alemanha, os sindicatos têm peso na sociedade, e o apoio e confiança que têm do público: cerca de 73% dos alemães concordam que “os trabalhadores precisam de sindicatos fortes” (Jäger et al., 2022). Os sindicatos tiveram um papel preponderante na introdução de um salário mínimo federal em 2015, e também financiam centros de pesquisa e think tanks. São atores ativos na sociedade alemã.

A Alemanha tem um sistema de relações industriais variado, na medida em que existem diferenças em empresas pequenas, médias e grandes; existem diferenças no setor público, no setor de serviços e noutros setores; e existem diferenças consoante a localização das empresas (Oberfichtner & Schnabel, 2019). Contudo, mesmo tendo estas especificidades todas, a Alemanha ainda tem quase 60% de empregados cobertos por negociação coletiva e 47% dos empregados representados por um conselho de trabalhadores.

A Veolia⁴, que é uma das gigantes empresas que mais privatiza empresas no setor da água, em 1998, juntamente com a RWE, compraram ações da empresa de serviços de água em Berlin, ficando o Estado com cerca de 51% das ações, mas em 2007 os trabalhadores públicos de água na Alemanha criaram a Aliança das Associações Públicas da Água, que tinha como objetivo lutar contra a privatização e defender a gestão pública destes recursos. Em 2011, o movimento "Berliner Wassertisch" (Fórum da Água de Berlim) organizou um referendo, onde os cidadãos votaram pela publicação dos contratos de concessão. Entre 2012 e 2013, Berlim recomprou as ações das empresas privadas, remunicipalizando o serviço de água (Britto & Rezende, 2017). Este

⁴ A Veolia é uma das maiores empresas internacionais no setor ambiental e da água. É frequentemente criticada pelas suas práticas em projetos de privatização de serviços públicos.

é mais um dos muitos casos, que mostra o importante papel que os sindicatos desempenham nas lutas contra a privatização de serviços essenciais como o da água.

A relação entre a remunicipalização e os movimentos sociais e políticos é central, pois esses movimentos têm desempenhado um papel fundamental na promoção e na realização desse processo, tanto do ponto de vista da mobilização popular quanto na construção de agendas políticas mais centradas no interesse público.

A Argentina é outro exemplo de como os movimentos políticos estão de mãos dadas a estes processos.

Algumas das primeiras companhias de águas argentinas foram a Empresa Argentina de Aguas Corrientes (EAAC), a empresa de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) e a Empresa Provincial de Aguas de Córdoba (EPAC), que foram empresas pioneiras no fornecimento de água potável e no desenvolvimento de infraestruturas de água e saneamento nas principais cidades argentinas.

A Argentina privatizou a companhia de água e saneamento de Buenos Aires em 1993, onde uma empresa privada iria gerir durante trinta anos (Crampes & Estache, 1996), com o objetivo de reduzir os custos governamentais.

Carlos Menem, que foi eleito presidente em 1989, implementou a privatização de empresas estatais como parte do “Menemismo”, no meio de uma crise económica e com inflações altíssimas. A privatização gerou tensões com os sindicatos, que se fragmentaram em várias fações: A Confederacion General del Trabajo (CGT), o Movimiento de Tabajadores Argentinos (MTA) e a Central de los Trabajadores Argentinos (CTA).

A concessão foi feita em 1993, mas logo no ano seguinte já havia problemas, com o aumento das tarifas (M. McDonald & Hoedeman, 2012). Os sindicatos organizaram greves contra as privatizações, e o governo introduziu o Programa de Prepeiedade Participada (PPP), oferecendo ações das empresas privatizadas aos trabalhadores, e administradas pelos próprios sindicatos.

A privatização teve efeitos secundários, como a diminuição das contribuições sindicais, mas também novas oportunidades de recursos através da compra de ações de empresas privatizadas (Loftus & McDonald, 2001). Embora a privatização tenham gerado resistência, os sindicatos não vetaram o processo, devido à ligação política. A empresa privada dispensou mais de três mil empregados, mas alegava a criação de novos postos de trabalho, em grande parte temporários.

Desde a privatização, o próprio sindicato tornou-se uma espécie de “história de sucesso” neoliberal, co-editando publicações com o Banco Mundial e visitando outros países cujos sistemas de água foram alvo de privatização, a fim de promover seus benefícios para o trabalho (Loftus & McDonald, 2001).

Depois de muitas falhas no cumprimento de contratos e o agravamento da situação, a concessão foi cancelada em 2006 e foi criada a empresa pública Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), que iria ficar sobre o controlo do estado (McDonald & Hoedeman, 2012).

Conforme visto, são diversos os casos de remunicipalização por todo o mundo, e o interessante é que cada um deles é diferente devido as regulamentações locais e nacionais, que afetam as condições de trabalho dos trabalhadores afetados, daí a importância de envolvê-los desde o início do processo (Cibrario, 2020).

No caso de Mafra, devido à baixa sindicalização, o sindicato teve um papel pouco expressivo. No entanto, segundo um dos entrevistados, “pode considerar-se que tiveram (os sindicatos) um papel diminuto, exceto na criação do ACEP, onde foram fundamentais” **(Entrevistado B)**.

Quadro 1

Número de sindicalizados

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
40	40	39	38	35	26	26	26

Nota. Fonte: Dados fornecidos pela BeWater (2015-2019), via comunicação pessoal; Dados extraídos dos Relatórios dos Balanços Sociais dos SMAS de Mafra (2020-2022)

Esta falta de representação e inércia por parte dos sindicatos no caso de Mafra é um espelho do que se passa no país. Com o passar dos anos, os sindicatos têm vindo a perder força no meio laboral, devido ao facto da economia também estar a mudar. A partir dos anos 80, sobre hegemonia do neoliberalismo, onde setor público foi considerado burocrático, ineficiente e demasiado caro, o que resultou numa onda de privatizações em vários setores, conforme acima descrito, que fez estrago nos sindicatos. Isto porque, se recuarmos um pouco, até aos anos do pós-guerra, apercebemo-nos que havia uma situação de emprego total no setor público, algo que era favorável aos sindicatos por, maioritariamente, cinco razões: estes tinham uma forte posição no setor público, com uma densidade sindical muito elevada; havia uma estrutura centralizada de negociação coletiva; um baixo grau de dispersão salarial; contratos de trabalho de longa duração; e, ainda, o setor público ser visto como um importante instrumento de política de emprego (Schulten et al., 2015). Todo este contexto fazia com que os sindicatos naquela altura tivessem, efetivamente, muito mais poder do que têm nos dias de hoje.

O resultado da onda do neoliberalismo, segundo o autor é claro: descentralização e fragmentação da negociação coletiva ao nível setorial, mas também a um crescendo da fragmentação das relações laborais dos organismos.

Tabela 4
Relações Laborais antes e depois da Liberalização

	Setor Público (antes da liberalização)	Relações Laborais depois da liberalização	
		Monopolista	Novos competidores
Negociação coletiva	Fixação salarial fixa	Negociação ao nível empresarial	Descentralizada, fragmentada ou inexistente
Cobertura da negociação	Alta	Alta	
Densidade sindical	Alta	Alta	
Status do trabalho	Funcionário Público	Decréscimo de funcionários públicos e aumento de trabalhadores privados	Trabalhadores privados, trabalho por conta própria
Força de trabalho	Força de trabalho relativamente homogénea	Força de trabalho de dois níveis (forte divisão entre o core e os trabalhadores periféricos)	
Segurança no emprego	Alta	Relativamente alta para os trabalhadores core; aumento do n.º de trabalhadores com contratos de trabalho temporários	Baixa
Concorrência em salários e condições de trabalho	Baixa	Alta	

Nota. Fonte: Adaptado de Schulten, Brand, Hermann (2008), pp. 300

Outro resultado foi a redução do emprego, uma vez que o liberalismo, em muitas áreas como a eletricidade ou serviços postais viram muitas pessoas a serem dispensadas, conforme Tabela 5.

Tabela 5

Impacto da liberalização e da privatização ao nível do emprego

Setor	Países	Período coberto	Mudanças de emprego em %
Eletricidade	EU-15	1995-2004	-31%
	Alemanha	1995-2004	-34%
	Itália	1995-2004	-40%
	Países Baixos	1995-2004	-39%
	Espanha	1995-2004	-34%
	Suécia	1995-2004	-33%
Gás	12 Estados Membros (CZ, DK, DE, ES, IT, LV, HU, PT, SL, FL)	2000-2004	-12%
Serviços Postais	Áustria	1995-2005	-25%
	Suécia	1995-2005	-25%
	Alemanha	1995-2005	-15%
Ferrovias	5 países (DE, IT, NL, SE, UK)	1996-2003	-16%

Nota. Fonte: Adaptado de Schulten, Brand, Hermann (2008), pp. 303

As condições de trabalho também sofreram consequências. O recurso ao outsourcing começou a ser elevado, de forma a externalizar os trabalhadores, para não “engordar” o organismo, e ser mais fácil e menos custoso dispensá-los. A introdução do trabalho flexível também foi uma característica do liberalismo, que serviu para os organismos pouparem bastante dinheiro ao não terem de pagar as horas de trabalho suplementar. Teve lugar o aparecimento de formas de trabalho que, até então, não existiam, como o part-time, o trabalho independente e o contrato a termo certo, que vieram marginalizar as condições de trabalho dos trabalhadores (Schulten et al., 2015).

Casale, embora também fale de todos estes efeitos já falados das consequências que o liberalismo veio trazer às relações laborais, ao emprego e às relações industriais, o autor acredita que as privatizações vêm trazer novas oportunidades aos organismos.

Isto é, mantêm o seu core, mas tentam expandir a sua área de atividade, o que faz com que os organismos tenham uma maior “unionização” nos setores core, mas nas novas atividades terão uma maior individualização da força de trabalho (Casale, 1992).

No caso de Mafra, o que se pode observar foi que, desde que houve o processo de reversão em 2019, o seu mapa de pessoal tem crescido quase todos os anos, o que vai ao encontro do que os autores dizem: se por um lado, quando há uma privatização a tendência é haver uma redução da sua força de trabalho, para aliviar os custos fixos; por outro, nos casos de remunicipalização, a tendência é a contrária e existe uma maior aposta nos trabalhadores.

De acordo com um dos entrevistados, “o número de trabalhadores aumentou apenas ao nível administrativo. Facilmente se contrata administrativos mas é difícil contratar técnicos e operacionais, mas o número de trabalhadores, na generalidade, aumentou” **(Entrevistado A)**.

Quadro 2

Número de trabalhadores por ano

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
95	97	93	90	88	92	100	100	108

Nota. Fonte: Dados fornecidos pela BeWater (2015-2019), via comunicação pessoal; Dados extraídos dos Relatórios dos Balanços Sociais dos SMAS de Mafra (2020-2023)

Metodologia

Este trabalho parte da questão de partida “De que forma os processos de remunicipalização influenciam os vínculos laborais dos trabalhadores”, centrando-se no caso dos SMAS de Mafra. Para além da questão de partida, é também objetivo deste trabalho perceber o contexto nacional e internacional destes processos, bem como a caracterização do modelo de gestão adotado após a remunicipalização, e, ainda, identificar os desafios associados.

Abordagem metodológica

A abordagem metodológica adotada é de natureza qualitativa, tendo em conta que serão analisados aspetos mais subjetivos, como as opiniões, experiências e comportamentos, quer dos sindicatos, quer da gestão de topo responsável pela tomada de decisões, permitindo uma compreensão dos comportamentos dos atores incluídos no processo que é estudado neste trabalho e interpretá-los no contexto específico em que ocorreram.

De acordo com Yin, “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2015). Esta definição justifica a escolha do estudo de caso como estratégia metodológica principal, permitindo explorar as particularidades do processo de remunicipalização dos SMAS de Mafra, articulando as dimensões teóricas e empíricas deste fenómeno.

Yin também destaca a importância da triangulação dos dados. Ou seja, a utilização de múltiplas fontes de evidência, de forma a reforçar a validade das conclusões. Neste sentido, foram utilizados dados primários e dados secundários.

Fontes de dados

Foram recolhidos dados primários através da realização de entrevistas semiestruturadas a intervenientes diretamente envolvidos no processo de remunicipalização. O guião da entrevista (Anexo A) é composto por 6 questões abertas, de forma a permitir uma abordagem mais flexível. As entrevistas foram realizadas nos dias 24 de abril e 9 de maio de 2025.

Inicialmente estava prevista a realização de uma entrevista ao Presidente da Câmara Municipal de Mafra, uma vez que teve um papel preponderante no processo de remunicipalização. No entanto, devido à sua indisponibilidade, foram realizadas entrevistas à Vereadora com assento presente no Conselho de Administração dos

SMAS de Maфра e também à Diretora Delegada dos SMAS de Maфра, levando em conta a relevância institucional e o conhecimento direto que ambas detêm relativamente ao processo em análise. A Vereadora, como membro do executivo camarário, oferece uma perspetiva política sobre as decisões tomadas, enquanto a Diretora Delegada contribui uma visão técnico e operacional. A combinação destes dois testemunho possibilitou uma leitura complementar e aprofundada do processo, cruzando os planos político e técnico/operacional.

As entrevistas foram conduzidas com base no princípio do consentimento informado, tendo sido garantida a confidencialidade e o respeito pela autonomia dos participantes. Todos os entrevistados foram previamente informados sobre os objetivos da investigação e o uso académico dos dados recolhidos. No corpo do trabalho, as citações são apresentadas de forma anónima (ex: “Entrevistado A”), assegurando a confidencialidade das declarações. Nos anexos, é incluído uma sinopse identificada de cada participante, com base no consentimento explicitado previamente concedido, conciliando, assim, a proteção da privacidade com a transparência e a credibilidade científica.

O objetivo foi recolher informação relevante sobre a operacionalização do processo, assim como as motivações subjacentes às decisões tomadas, e ainda as perceções institucionais e políticas envolvidas.

De forma a complementar os dados primários, foram analisados artigos científicos, livros, relatórios institucionais e documentos históricos (dados secundários), de forma a contextualizar o caso de estudo à luz de experiências semelhantes ocorridos noutros países.

Justificação da metodologia

A escolha por uma abordagem qualitativa, prende-se com a natureza do objeto de estudo, que exige foco na profundidade analítica, em detrimento da generalização estatística. Perceber os “porquês” e os “comos” do fenómeno, por forma a entender não apenas os fatores objetivos, mas também as emoções, perceções e experiências vividas pelos atores, permitindo uma maior articulação entre a teoria e a prática, conferindo ao trabalho um carácter compreensivo e interpretativo.

O caso de Mafra

A Concessão

Segundo documentos fornecidos pela Câmara Municipal de Mafra⁵ (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 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.

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.

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

A 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€ 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 5 anos, passando a ter término a 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 (Câmara Municipal de Mafra, 2012).

4.º Aditamento

A 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.

A 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 aditamento. 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

A 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 tinha 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 munícipes. 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 munícipes.

Impactos nas relações laborais

No que toca às relações laborais, estas compreendem um universo bastante abrangente, mas importa realçar um ponto de interesse: o contrato de trabalho. Um contrato de trabalho pode ter várias formas, contudo o foco será em apenas numa das suas vicissitudes: cedência de interesse público. A cedência de interesse público é uma vicissitude modificativa do vínculo de emprego público, sendo aplicável quando um trabalhador de um empregador público, abrangido pelo âmbito de aplicação da LTFP, irá exercer atividade subordinada para um empregador fora do âmbito de aplicação da LTFP, e inversamente quando um trabalhador de um empregador fora do âmbito de aplicação da LTFP irá exercer atividade subordinada num empregador público. (DGAEP - Direção Geral Administração e Emprego Público, 2024). O que acontece nestas relações é que há um trabalhador que tem um contrato de trabalho com uma empresa privada, mas que está cedido a um empregador público (ou vice-versa). É recorrente que os trabalhadores cedidos não fazem parte da empresa à qual estão cedidos e, por isso, o sentimento de pertença é muito reduzido, entre outras questões sociais. Estes trabalhadores não perspetivam também uma carreira pela frente, e sendo a questão salarial pertinente, uma vez que não estará em vista uma carreira, haverá consequentemente uma estagnação na remuneração. Por estas e por outras questões, aqui não exploradas, poderá dizer-se que se está perante uma precarização do emprego. “Não é uma questão de insegurança no emprego, ter um emprego de duração limitada e com a mínima proteção laboral, embora se mencione muitas vezes apenas estas. É estar numa situação que não oferece uma perspetiva de carreira, identidade ocupacional, e poucos, ou nenhuns, direitos sociais ou benefícios da empresa” (Standing, 2011).

Em relação às formas de resposta à precariedade no trabalho, (Estanque & Ferreira, 2002) refere quatro: 1) primeiramente, desafiar o poder político para a construção de uma relação sólida entre a existência de um posto de trabalho e a duração do vínculo de trabalho do trabalhador que o ocupa; 2) garantir o estabelecimento efetivo de mecanismos de regulação e regulamentação feitos com as partes a intervirem em pé de igualdade; 3) convocar metodologias inovadoras para a definição de funções e de exigências de formação e qualificação profissionais. Os autores falam ainda de uma quarta forma, que é o estabelecimento para a efetividade de um quadro legal estruturado no respeito pela Constituição da República Portuguesa, pelo Direito do Trabalho e pelas normas da Organização Internacional do Trabalho, que valorize e dignifique os trabalhadores.

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 eles 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, as disputas conflituais ou as 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 que vimos anteriormente, 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.

O que aconteceu no caso de Mafra foi que, 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 concelho de Mafra. Os trabalhadores, que tinham contrato com a *BeWater*, continuaram a ter o seu contrato com a empresa privada, mas ficaram com um contrato de cedência de interesse público aos SMAS de Mafra.

Como explicado por um dos entrevistados, “os trabalhadores que transitaram, que tinham um contrato individual de trabalho, aquando da reversão fez-se um acordo tripartido de cedência de interesse público, em que se mantiveram as condições de remuneração base” **(Entrevistado B)**.

No entanto, diz-nos o n.º 1 do artigo 243.º da 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 o caso concreto de Mafra), verificamos que há algumas incongruências, tendo em conta que falamos de recrutamento para a AP. O artigo 47.º, n.º 2 da 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 Imparcialidade⁷, 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 que acontece no setor privado. Os métodos de seleção⁸, 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. Isto é, para eles terem 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 *BeWater* que estão em cedência de interesse público detêm.

Segundo um dos entrevistados, “quando existiu enquadramento legal (artigo 48.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), foi criado um mecanismo de integração dos trabalhadores em cedência de interesse público. Abrimos procedimentos concursais nos termos dessa disposição legal, que eram concursos específico para estas circunstâncias” **(Entrevistado B)**.

⁶ Por recrutamento, e nos termos da alínea a) do art.º 2 da Portaria 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

⁸ Por métodos de seleção, e nos termos da alínea d) do artigo 2.º da Portaria 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”.

Por um lado, percebe-se a ideia de criar estes mecanismos para regularizar estas situações que poderão encaixar-se dentro da precariedade⁹. Por outro, estes processos acabam por ser um atropelo aquilo 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, ao contrário do setor público, onde as remunerações estão tabeladas por carreira, posição e nível remuneratório, no setor privado as empresas têm maior liberdade para definir as remunerações dos seus trabalhadores. Deste modo, é possível que um trabalhador recrutado por uma empresa privada aufera um valor significativamente superior ao que receberia numa função equivalente no setor público. No caso em análise, os trabalhadores transitaram para os quadros do organismo público, mantendo, na prática, a remuneração que tinham na empresa concessionária. A Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, no seu artigo 48.º, não estabelece orientações específicas quanto à remuneração a auferir nestes processos. Por conseguinte, verificou-se a abertura de procedimentos concursais com valores remuneratórios correspondentes aos que os trabalhadores auferiam no setor privado. A título de exemplo, um trabalhador, com formação superior, que desempenhava funções de chefia na empresa concessionária e recebia 3.500€ mensais, viu ser aberto um procedimento concursal para ingresso na carreira de Técnico Superior, com posicionamento remuneratório o mais próximo possível desse valor. Na prática, este trabalhador ingressou na AP numa posição e nível que, em condições normais, ou seja, pela base da carreira, levaria anos a alcançar, podendo mesmo nunca vir a atingir esse patamar.

De acordo com um dos entrevistados, “mantendo o critério dentro do quadro legal possível, enquadraram-se todos os trabalhos no nível remuneratório imediatamente correspondente à tabela da remuneração pública, na correspondente carreira” **(Entrevistado B)**.

⁹ Dados da DGAEP indicam que, em dezembro de 2024, eram cerca de 80 000 os trabalhadores com um contrato a termo na AP.

Férias e Antiguidade

Uma outra situação que não foi pensada pelo legislador aquando da criação da legislação para estes casos foi a antiguidade e das 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 1 dia útil de férias por cada 10 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 *BeWater* poderia ganhar um dia de férias por cada dez anos de trabalho¹⁰ (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.

Como referiu um dos entrevistados, “tendo em conta a legislação criada para este efeito, o mecanismo deveria ser ajustado à realidade, uma vez que a antiguidade não transitou com os trabalhadores” **(Entrevistado B)**.

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 *BeWater*, e com a transição, estes passaram a estar abrangidos pelo SIADAP. Como referido por um dos entrevistados, “a concessão tinha outro sistema de avaliação/reconhecimento, noutros moldes” **(Entrevistado B)**.

¹⁰ No caso em concreto os trabalhadores da *BeWater* estavam cobertos por um Acordo Coletivo de Trabalho que lhe garantia 1 dia de férias por cada 10 anos de serviço efetivo

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 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; Ana Catarina Sá Gomes de Melo Matos, 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 relacionadas 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 mencionamos 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 que 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 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; Ana Catarina Sá Gomes de Melo Matos, 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.

Os desafios

As remunicipalizações, conforme já falado, têm-se tornado uma tendência crescente em Portugal nos últimos anos. Este movimento reflete a insatisfação com o modelo de privatizações e a procura por um modelo de gestão pública mais orientado para o interesse coletivo, que envolve uma série de desafios significativos.

Um dos desafios importantes diz respeito aos custos financeiros envolvidos na remunicipalização. Quando se recupera a gestão pública de serviços privatizados implica um investimento inicial considerável, tanto em infraestrutura como na possível contratação de recursos humanos e na implementação de sistemas de gestão adequados. Para muitas autarquias, esse custo pode ser difícil de sustentar sem um aumento de impostos ou a realocação de recursos de outras áreas. Muitas vezes, o processo de remunicipalização exige a absorção de dívidas ou o resgate de contratos de concessão que envolvem compensações financeiras às empresas privadas, o que pode pressionar as finanças locais. A CMM teve de recorrer a um empréstimo de mais de 20 milhões de euros para compensar a concessionária devido ao resgate da concessão.

De acordo com um dos entrevistados, “houve oposição da empresa privada no que diz respeito ao valor a pagar. O tema foi para tribunal arbitral, onde ficaram definidos os termos em que era feita a transição e o valor de 22 milhões de euros a pagar”

(Entrevistado A)

O caso de Berlim, na Alemanha, trouxe poucas alterações em termos de sustentabilidade financeira, uma vez que os elevados custos de rescisão do contrato limitaram a capacidade da empresa pública para financiar investimentos acima dos níveis anteriores a 2013, quando estava sob a alçada de uma empresa privada. O processo de Paris, em França, permitiu a diminuição do endividamento e elevados rácios de autofinanciamento, bem como elevados níveis de investimento (Lobina, 2019).

Para além dos desafios financeiros, as remunicipalizações podem enfrentar desafios políticos e sociais. A dimensão política aborda uma estratégia à reapropriação democrática dos serviços de água. Esta dimensão envolve esforços para aumentar a participação pública e a transparência na gestão da água. Os governos locais tentaram restabelecer a confiança da sua população ao demonstrar que os serviços remunicipalizados poderiam ser administrados de forma ética e inclusiva, longe da influência de interesses privados.

Ao nível político, Budapeste, na Hungria, é um caso atípico. Tal como aconteceu com a privatização, o processo de remunicipalização introduziu pouca ou nenhuma participação pública na tomada de decisões; o caso de Paris ficou caracterizado por

uma forte governação democrática da empresa pública e uma variedade de mecanismos que promoveram a transparência, a responsabilidade e a integridade (Lobina, 2019). A este respeito, Mafra ao constituir os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento, tem na sua gestão de topo um conselho de administração que é composto por um presidente e dois vogais, que era o presidente da CMM e, ainda, dois vereadores, o que faz com que os serviços tenham uma gestão democrática, tendo em conta que tanto o presidente, como os vogais foram eleitos pela população.

Segundo um dos entrevistados, “os SMAS estão sujeitos a um maior escrutínio, no que diz respeito ao relacionamento com outras entidades públicas. A título de exemplo, temos de apresentar todos os anos o relatório de contas, que tem de ser aprovado na Assembleia Municipal” **(Entrevistado A)**.

A dimensão social foca-se nos benefícios sociais das remunicipalizações, como o aumento do acesso universal à água potável e a redução de tarifas abusivas. Em vários casos, a gestão pública priorizou as necessidades das populações vulneráveis, garantindo a água como um direito humano e não como uma mercadoria, sendo os processos de remunicipalização muitas das vezes motivada por protestos populares contra desigualdades criadas pela privatização.

A este nível, um dos objetivos estratégicos da empresa pública municipal de Barcelona foi a promoção dos ODS, principalmente o Objetivo 6: Garantir o acesso à água e ao saneamento para todos. Isto Contribuiu para que os serviços sociais do município garantissem o direito à água potável e ao saneamento para todas as pessoas. Ainda a este nível, Berlim facilitou o acesso à água, através de um programa municipal para a construção de fontes de água de acesso livre (Lobina, 2019). Os SMAS de Mafra, a este nível, também estão empenhados no compromisso com os ODS, e em particular com o objetivo 6, que procura alcançar o acesso universal e gestão sustentável da água potável e saneamento para todos (CMM - Câmara Municipal de Mafra, 2025).

Um outro desafio destes processos é a sustentabilidade técnica. Esta refere-se à capacidade de gerir e operar sistemas de abastecimento de água de forma eficiente e moderna, sendo que, em muitos casos, as empresas públicas enfrentaram dificuldades iniciais devido às infraestruturas negligenciadas durante a privatização. O caso de Paris é um bom exemplo de como é possível alcançar bons resultados, mesmo com alguma turbulência inicial. Apesar das dificuldades transitórias com a integração de sistemas informáticos, a empresa pública alcançou níveis de excelência em matéria de satisfação dos clientes, baixos níveis de fugas e uma elevada taxa de renovação das condutas. Budapeste, embora não tenha conseguido melhorar a este nível, conseguiu manter o nível de fugas e roturas nas condutas (Lobina, 2019).

Outro impacto positivo é o incentivo à sustentabilidade ambiental. As autarquias podem promover políticas que priorizem a responsabilidade ambiental de forma mais eficaz do que as empresas privadas, que tem como objetivo principal gerar lucro. Paris intensificou os esforços para evitar a poluição das águas subterrâneas e reduzir a necessidade de tratamento de água (Lobina, 2019).

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

Conclusão

Esta dissertação que teve como objetivo compreender a forma como os processos de remunicipalização impactam nos vínculos laborais dos trabalhadores. Para isso, foram explorados não só os impactos diretos nas condições de trabalho, mas também os contextos políticos que motivaram as decisões, os atores envolvidos e em experiências semelhantes noutros países.

Através de uma análise de um estudo de caso, o processo de remunicipalização dos serviços de água do município de Mafra, procurou-se entender a transição da gestão privada para a pública, bem como as suas repercussões na estabilidade do emprego, nas condições laborais e noutras dimensões do trabalho. Esta análise assentou na recolha de experiências e perspetivas de diferentes intervenientes, permitindo uma compreensão mais aprofundada do fenómeno.

A passagem para a esfera pública trouxe consigo um aumento da burocracia e uma maior morosidade nos processos, algo característico da AP, quando comparado com o setor privado. A nova realidade exigiu uma fase de transição, durante a qual os trabalhadores tiveram de se adaptar a novas formas de organização, práticas e procedimentos, como aconteceu com os SMAS de Mafra.

O estudo demonstrou que a remunicipalização é, antes de tudo, não apenas um processo técnico e administrativo, mas também político e social. Em Mafra, apesar de a gestão privada ter correspondido às expectativas iniciais, nomeadamente ao nível da inovação tecnológica, como referido por um entrevistado, a principal motivação para a remunicipalização foi económica, resultante do pedido de aumento de tarifas por parte da empresa concessionária: “a empresa privada trouxe novas tecnologias pioneiras no país, nomeadamente ao nível dos sistemas de informação, do controlo de perdas de água, deteção de fugas, e, ainda, na área da gestão automatizada dos sistemas” **(Entrevistado B)**.

A nível macro, observou-se que este não é um caso isolado. A tendência crescente para remunicipalizações tem sido observado em diversos países como resposta às falhas dos operadores privados. No entanto, os resultados destes processos variam consoante os contextos políticos e institucionais e, ainda, os modelos de gestão adotados.

Em Mafra, o processo de transição foi longo e complexo, deixando os trabalhadores numa situação de incerteza entre 2019 e 2023, tendo sido necessário a criação de legislação específica, embora tenha muitas lacunas. Os sindicatos, embora com um papel menos proeminente do que noutros países, foram essenciais para a criação do ACEP.

O trabalho tinha como pergunta de partida: “De que forma os processos de remunicipalização influenciam os vínculos laborais dos trabalhadores?” Verificou-se que a preocupação principal do município foi mitigar os impactos negativos da transição para os trabalhadores. Apesar das diferenças entre os regimes laboral público e privado, procurou-se assegurar que os trabalhadores não fossem prejudicados, tendo havido inclusive melhorias na área da avaliação de desempenho. Ainda assim, registaram-se perdas, nomeadamente no que diz respeito à antiguidade, e nem todos os benefícios anteriores puderam ser mantidos. No que respeita à remuneração, esta manteve-se praticamente inalterada, dado o esforço para enquadrar os trabalhadores em níveis remuneratórios equivalentes. Também os dias de férias foram preservados, conforme o acordo coletivo existente. Em contrapartida, os trabalhadores passaram a beneficiar da estabilidade associada a um vínculo público.

Um dos contributos deste trabalho é a constatação da escassa literatura académica sobre remunicipalizações em Portugal, reflexo de um movimento ainda recente. Torna-se, portanto, essencial não só avaliar os impactos na eficiência e qualidade dos serviços, públicos, mas também compreender as implicações para quem neles trabalha.

A tendência para a remunicipalização é crescente, o que torna esta uma área fértil para futuras investigações, nomeadamente através de análises comparativas entre países, contextos institucionais e regimes laborais distintos. Mafra foi o primeiro município a concretizar este tipo de transição em Portugal, mas outros, como Setúbal, Carracedo de Ansiães ou Paredes seguem o mesmo caminho. Acompanhar estas dinâmicas e promover uma análise crítica e comparada será fundamental para consolidar boas práticas e responder às lacunas existentes.

Conclui-se, assim, que os processos de remunicipalização encerram um grande potencial, não apenas técnico e económico, mas também político e social. Contudo, à luz das fragilidades identificadas no trabalho, nomeadamente no que respeita à integração dos trabalhadores, torna-se evidente que será necessário promover uma revisão do enquadramento legal aplicável às remunicipalizações em Portugal. Questões como a continuidade dos vínculos laborais, o reconhecimento da antiguidade ou os mecanismos de transição para o regime da função pública carecem de maior clareza, equidade e segurança jurídica. Revisão esta que será essencial para assegurar que a transição para os modelos de gestão pública não penaliza os trabalhadores, garantido, assim, o respeito pelos seus direitos e reforçando o carácter democrático e inclusivo dos serviços públicos.

Sob uma perspetiva prática, este estudo evidencia que os próximos processos de remunicipalização necessitam de ser acompanhados por mecanismos de diálogo social, através de comissões de acompanhamento (no caso de Mafra não houve), negociação

coletiva, que envolva os sindicatos (neste campo em concreto, como foi explanado no decorrer do trabalho, foi uma intervenção limitada), ou reuniões de consulta regulares, de forma a ir esclarecendo dúvidas dos trabalhadores; de planos de capacitação para a adaptação à nova realidade (como vimos, existem diversas diferenças entre o setor público e o setor privado) e no caso estudado é um ponto que poderia ter sido mais trabalhado; e, claro, de instrumentos jurídicos que garantam a proteção dos trabalhadores (também vimos que a legislação para estes casos tem lacunas e precisa de ser complementada). Este caso também nos veio mostrar a importância que teve o artigo 48º. do DLOE de 2022, ao definir as condições especiais do procedimento concursal. Foi também importante a manutenção da remuneração dos trabalhadores, que contribuiu para a sua estabilidade, mas no campo da antiguidade, os trabalhadores tiveram um sentimento de perda, uma vez que esta não acompanhou os trabalhadores. Por outro lado, ficaram abrangidos pelo SIADAP, que veio trazer mais transparência.

Politicamente, será fundamental que tanto o Estado como os municípios assegurem que esses processos consigam garantir segurança laboral, e no caso estudado houve esse cuidado: uma transição que não foi apenas administrativa, mas também socialmente justa, assegurando os contratos dos trabalhadores e a respetiva remuneração, embora com algumas perdas efetivas, como a antiguidade, por exemplo. O caso estudado revela, também, que todo o processo desde o procedimento concursal até à avaliação dos trabalhadores, tem consequências para os trabalhadores, mas também para a confiança dos cidadãos, demonstrando a capacidade de o setor público gerir de forma justa e eficaz um serviço essencial.

Assim, as remunicipalizações podem representar uma oportunidade para fortalecer a coesão social, garantindo a continuidade dos direitos laborais e a estabilidade dos trabalhadores, como se verificou em Maфра; consolidar a confiança dos cidadãos nos serviços públicos, exemplificado pela diminuição das tarifas após a reversão, que reforçou a perceção de que o município cumpre a sua função social; e estabelecer um modelo de gestão democrático e inclusivo, através de mecanismos de diálogo social e negociação com os sindicatos, como aconteceu durante a criação do ACEP.

O caso de Maфра veio demonstrar que a remunicipalização não é apenas uma decisão de gestão, mas uma escolha com impactos profundos na organização do trabalho, na relação entre o Estado/Município e os cidadãos e, também, no próprio modelo de desenvolvimento local. Sendo um caso pioneiro em Portugal, poderá vir a servir de referência para outros municípios que optem por reaver os seus serviços de água e saneamento.

Bibliografia

- Albalade, D., Bel, G., & Reeves, E. (2024). Extent and dynamics of the remunicipalisation of public services. *Local Government Studies*, 50(4), 663–676. <https://doi.org/10.1080/03003930.2024.2331561>
- Alcázar, L., Colin Xu, L., & Zuluaga, A. M. (2000). *The attempt to privatize the water and sanitation of Lima, Peru*. <https://www.researchgate.net/publication/23722414>
- Amadiou, J.-F. (1995). Industrial Relations: Is France a special case? *British Journal of Industrial Relations*, 33, 345–351. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.1995.tb00443.x>
- Bastien, C., & Nunes, A. B. (2019). A evolução da economia do desenvolvimento: ensaio sobre o caso português. In *ISEG - GHES* (61).
- Blanchflower, D. G., Bryson, A., & Forth, J. (2007). Workplace industrial relations in Britain, 1980-2004. *Industrial Relations Journal*, 38, 285–302.
- Britto, A. L., & Rezende, S. C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, 19(39), 557–581. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>
- Caleiras, J., & Miguel do Carmo, R. (2022). *Articulação das políticas de emprego e proteção em Portugal - Cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos*. CoLABOR. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6778350>
- Câmara Municipal de Mafra. (2012). 3.º Aditamento.
- Cardoso; Vanessa Ingrid da Costa, Maia; Anna Beatriz Grangeiro Ribeiro, Santos; Sandra Maria dos, & Soares; Francisco de Assis. (2013). *O impacto da privatização no desempenho económico: um estudo em empresas brasileiras de grande porte*. 183–211.
- Casale, G. (1992). Trade Union Action and Privatisation in Western Europe: Recent Dilemmas. *LABOUR*, 6(3), 107–126. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9914.1992.tb00065.x>
- Cibrario, D. (2020). *The Labour Dimension of Remunicipalisation: Public Service Workers and Trade Unions in Transition*. Public Services International.
- CMM - Câmara Municipal de Mafra. (2025, January). *ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis*. https://www.facebook.com/camaramunicipaldemafra/photos/por-ocasião-do-dia-nacional-da-água-os-smas-de-mafra-promoveram-uma-ação-de-sens/940992931402693/?_rdr
- Correia, A. D. (2016). *Manual das Relações Laborais* (L. Lidel - Edições Técnicas, Ed.).
- Crampes, C., & Estache, A. (1996). *Regulating Water Concessions Lessons from the Buenos Aires concession*.

- Cumbers, A., & Paul, F. (2022). Remunicipalisation, mutating neoliberalism, and the conjuncture. *Antipode*, 54(1), 197–217. <https://doi.org/10.1111/anti.12761>
- DGAEP - Direção Geral Administração e Emprego Público. (2024, December). *Cedência de interesse público*. <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=f32cef06-b4a8-46f5-88f6-0ab0d805023a>
- Estanque, E., Casimiro Ferreira, A., Carvalho da Silva, M., & Proença, J. (2002). Transformações no mundo laboral e novos desafios do sindicalismo português. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62(Dossier: Sindicalismo Português), 151–188.
- Estanque, E., & Ferreira, A. C. (2002). Transformações no mundo laboral e novos desafios do sindicalismo português. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62, 151–159. <https://doi.org/10.4000/rccs.1315>
- Geert Hofstede. (2025, May 12). *Compare countries*. <https://geerthofstede.com/country-comparison-bar-charts>
- Howell, C. (2006). Labor History Symposium. In *Labor History* (Vol. 47, Issue 2). Informa UK Limited. <https://doi.org/10.1080/00236560600583263>
- Jäger, S., Noy, S., Schoefer, B., Busch, A., Hamida, J., Weil, K., & Zamorski, P. (2022). *The german model of industrial relations: A primer*.
- Kishimoto, S., Lobina, E., & Olivier;Petitjean. (2015). *Our public water future: the global experience with remunicipalisation*. Transnational Institute.
- Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (2020). *The future is public: Towards democratic ownership of public services*. Transnational Institute.
- Kishimoto, S., Steinfort, L., & Petitjean, O. (2020). *The future is public - towards democratic ownership of public services*.
- Koumpli, A., & Kanakoudis, V. (2022). *Privatization and remunicipalization of water supply: A global research*. 68. <https://doi.org/10.3390/environsciproc2022021068>
- Leon Maestre, J. C. (2019). *Privatizações em Portugal (Período 1997-2017)*.
- Lobina, E. (2019). *Seven international cases of water remunicipalisation*. <https://www.gre.ac.uk/business/research/centres/public-services/home>
- Loftus, A. J., & McDonald, D. A. (2001). *Of liquid dreams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires* (Vol. 13, Issue 2). www.queensu.ca/msp
- Madureira, C. (2015). A reforma da administração pública central no Portugal democrático: Do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 547–562. <https://doi.org/10.1590/0034-7612129503>
- Madureira, C. (2020). A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente. *Ler História*, 76, 179–202. <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.6408>
- Maria, I., & De Andrade, C. (2016). *A renegociação das PPP e concessões no sector das águas*.

- McDonald, D. A. (2024). Landscapes of remunicipalization: A critical literature review. *Urban Affairs Review*. <https://doi.org/10.1177/10780874241233535>
- Mcdonald, D. A., & Swyngedouw, E. (2019). *The New Water Wars: Struggles for Remunicipalisation*. www.water-alternatives.org
- Mcdonald, M., & Hoedeman, D. A. (2012). *Agua Pública: Buenos Aires in Muddled Waters* (pp. 58–73). Transnational Institute. [www.corporateeurope.org](http://www.corporateeurope.org/sites/default/files/publications/remunicipalisation%20web%20final.pdf)
Always use the definitive version when citing.
- Negotiating Our Way Up*. (2019). OECD. <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>
- Oberfichtner, M., & Schnabel, C. (2019). The german model of industrial relations: (Where) does it still exist? *Jahrbucher Fur Nationalokonomie Und Statistik*, 239(1), 5–37. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0158>
- Offe, C. (1983). Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization. In *Policy Sciences* (Springer, Vol. 15). Policy Sciences.
- Ogden, S. (1991). The trade union campaign against water privatisation. *Industrial Relations Journal*, 22, 20–35.
- Organisation for Economic co-operation and Development (OECD). (2022, November 5). *Trade Union Dataset*. Labour - Trade Unions and Collective Bargaining. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>
- Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O., & Kishimoto, S. (2012). *Remunicipalisation : putting water back into public hands*. Transnational Institute.
- Pollit, C., & Bouchaert, G. (2011). *Public Management Reform - A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd edition). Oxford University Press.
- Salgado; Ana Catarina Sá Gomes de Melo Matos. (2015). *O Contrato de Trabalho em Funções Públicas*. Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito.
- Schulten, T., Brandt, T., & Hermann, C. (2015). *Liberalisation and privatisation of public services and strategic options for European trade unions*. www.pique.at.
- SMAS de Mafra. (2025). *Mensagem de Boas-Vindas*. <https://www.Smas-Mafra.Pt/p/Boasvindas>.
- Standing, G. (2011). *The Precariat - The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic.
- União Geral de Trabalhadores. (n.d.). *Das origens ao período fascista*. História. Retrieved November 5, 2022, from <https://www.ugt.pt/historia?area=6>
- Vincent, C. (2019). France: the rush towards prioritising the enterprise level. In *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame* (pp. 217–238). ETUI.
- Voorn, B. (2021). Country, sector and method effects in studying remunicipalization: a meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 440–460. <https://doi.org/10.1177/00208523211007915>

Waddington, J., & Hoffmann, R. (2000). *Trade Unions in Europe facing challenges and searching for solutions*.

Yin, R. K. (2015). *Planejamento e Métodos*.

Fontes

Constituição da República Portuguesa;

Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, na sua redação atual, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado (DGAEP: www.dgaep.gov.pt)

Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto;

Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro;

Lei n.º 11/90, de 5 de abril;

Lei Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas

Lei n.º 12/2022, de 27 de junho;

Código do Trabalho;

Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro.

Anexos

Anexo A – Guião da Entrevista

Guião de Entrevista Semi-Estruturada

Nome do entrevistado: _____

Posição na entidade: _____

Local da entrevista: _____

Data da entrevista: _____

Duração da entrevista: _____

Autorização para gravação de áudio: Sim Não

Introdução, cumprimentos, apresentação do entrevistador e do trabalho.

Motivações para a Remunicipalização

Pergunta: O que motivou o município a remunicipalizar o serviço de água?

Fracasso da privatização como fator para a remunicipalização

Pergunta: A experiência com a gestão privada do serviço atendeu às expectativas iniciais? Que problemas levaram à decisão de remunicipalizar?

Papel dos atores políticos e sociais

Pergunta: Que atores políticos e sociais estiveram envolvidos na decisão de remunicipalizar? Como se manifestaram e influenciaram a decisão?

Barreiras e desafios enfrentados no processo de remunicipalização

Pergunta: Que dificuldades foram enfrentadas devido à oposição da empresa privada e das instituições financeiras? Houve resistência por parte da empresa privada ou questões financeiras

Impacto nos trabalhadores e o papel dos sindicatos

Pergunta: Como foi gerida a transição dos trabalhadores da empresa privada para o setor público? Que papel desempenharam os sindicatos nesse processo?

Consequências da remunicipalização

Pergunta: Como avalia os impactos na eficiência operacional, qualidade do serviço prestado, tarifas cobradas aos consumidores e transparência na gestão após o processo de remunicipalização dos serviços?

Anexo B – Sinopse das entrevistas

Vereadora - Marta Gomes

A remunicipalização foi motivada por um pedido de reequilíbrio financeiro da concessão que implicaria aumento de tarifas, aliado ao incumprimento de metas de investimento e manutenção pela concessionária. A decisão permitiu canalizar receitas diretamente para investimento em infraestruturas essenciais.

A adaptação à administração pública trouxe desafios: maior burocracia, exigências legais e impacto na motivação de alguns trabalhadores. Um reforço de pessoal tornou-se necessário face ao aumento significativo de obras e responsabilidades. A eficiência melhorou em áreas como resposta ao cliente e pagamentos, mas os processos administrativos tornaram-se mais lentos. As tarifas não baixaram, mas evitaram aumentos significativos. A sustentabilidade financeira é assegurada pelas receitas tarifárias, conforme exigido pela ERSAR.

A integração dos trabalhadores da empresa privada nos SMAS foi complexa, exigindo articulação entre os Recursos Humanos da Câmara e dos SMAS para garantir a correspondência entre funções privadas e carreiras públicas, mantendo níveis salariais e regalias sempre que possível.

A transparência foi reforçada com a obrigatoriedade de apresentação pública dos relatórios de gestão. A indemnização à empresa privada foi financiada por empréstimo bancário, suportado sem aumento de impostos municipais. As condições laborais mudaram, com aumento da carga de trabalho e ajustamentos nas regalias. A ADSE substituiu o seguro de saúde, e o uso de viaturas foi restringido. A transição contou com apoio jurídico especializado para garantir conformidade legal.

Politicamente, foi essencial envolver o PS na estrutura dos SMAS desde o início, assegurando estabilidade ao novo modelo de gestão.

Diretora Delegada - Susana Reis

A decisão de remunicipalizar o serviço de abastecimento de água resultou principalmente do pedido da empresa concessionária para aumentar as tarifas, o que motivou a Câmara Municipal a considerar vantajoso reassumir o serviço. Embora a gestão privada tenha sido eficaz em termos técnicos, com introdução de inovações como telegestão e controlo de perdas, a autarquia optou por recuperar o controlo político e estratégico do serviço.

O processo contou com o envolvimento direto do Conselho de Administração dos SMAS, do Presidente da Câmara, de representantes políticos e do sindicato SINTAP, com quem foi celebrado o Acordo Coletivo de Empregador Público. Não existia comissão de trabalhadores à data, mas foi criada uma comissão de transição entre a CMM e a empresa *BeWater* para assegurar a continuidade operacional, a transição dos trabalhadores e a aquisição de ativos. A decisão foi aprovada por unanimidade na Assembleia Municipal, com apoio de todos os partidos.

A empresa concessionária contestou a decisão e o caso foi decidido em tribunal arbitral, que fixou os termos da transição e uma indemnização de 22 milhões de euros. O pagamento foi assegurado através de um empréstimo obtido pela CMM, com reembolso suportado pelas receitas dos SMAS, sem impacto direto no orçamento municipal. As tarifas baixaram no primeiro ano e, posteriormente, acompanharam apenas a inflação, sem aumentos adicionais.

A qualidade do serviço foi mantida e os consumidores não sentiram impacto direto. Algumas dificuldades pontuais ocorreram em obras e ramais, mas sem comprometer a perceção geral do serviço. Os trabalhadores com vínculo público mantiveram as suas condições, enquanto, os com contrato individual de trabalho foram integrados com manutenção da remuneração base, através de um acordo tripartido e posterior concurso ao abrigo do regime legal aplicável.

A transição para o sistema público exigiu adaptação ao SIADAP, com formação específica para avaliadores e avaliados, e implementação progressiva. A gestão da mudança decorreu com impacto reduzido nas áreas operacionais e maior exigência nas áreas administrativas e financeiras, com necessidade de formação em contratação pública, contabilidade pública e procedimentos da Administração Pública.

A comunicação interna foi considerada prioritária, com reuniões coletivas e individuais que permitiram esclarecer dúvidas e mitigar receios dos trabalhadores, sobretudo devido à ausência de um enquadramento legal claro. A formação técnica e jurídica foi essencial, sendo mobilizado apoio jurídico externo para garantir a legalidade de todo o processo.

A experiência é considerada replicável noutros municípios, desde que exista um reforço atempado das equipas técnicas com experiência nas áreas-chave da gestão pública. A principal lição aprendida é que tanto o modelo público como o privado podem garantir eficiência e qualidade, desde que adaptados à estrutura e sujeitos à regulação adequada.