

Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo

International Association of Cooperative Law Journal

No. 61/2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/baidc612022>

ARTICLES / ARTÍCULOS

Evidências jurídicas e empíricas da função social das cooperativas. As cooperativas de distribuição de água como estudo de caso

Legal and empirical evidence of the social function of cooperatives.
Water distribution cooperatives as a case study

Deolinda Meira, Susana Bernardino, José Henriques

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/baidc.2436>

Recibido: 09.05.2022 • Aceptado: 28.10.2022 •

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2022

Derechos de autoría (©)

El *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright (©)

The *International Association of Cooperative Law Journal* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Evidências jurídicas e empíricas da função social das cooperativas. As cooperativas de distribuição de água como estudo de caso

(Legal and empirical evidence of the social function of cooperatives. Water distribution cooperatives as a case study)

Deolinda Meira¹
Susana Bernardino,²
José Henriques³
CEOS.PP/ISCAP/P.Porto (Portugal)

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/baidc.2436>

Recibido: 09.05.2022

Acceptedo: 28.10.2022

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2022

Sumário: 1. Introdução. 2. A função social das cooperativas. 2.1. Fundamentos e dimensões 2.2. A função social intracooperativa 2.3. A função social extracooperativa 3. Enquadramento do direito de acesso à água em Portugal e seus modelos de gestão 3.1. O direito de acesso à água enquanto projeção do princípio da dignidade da pessoa humana 3.2. O direito comum à propriedade pública da água 3.3. Modelos de gestão da água em Portugal 4. Metodologia 5. Resultados 5.1. Evidência empírica - A Cooperativa A. 5.2. Evidência empírica - A Cooperativa B. 5.3. Evidência empírica - A Cooperativa C. 5.4. Evidência empírica - A Cooperativa D. 5.5. Evidência empírica - A Cooperativa E. 5.6. A integração das cooperativas no Modelo de Gestão da água do Município de Paredes. 6. Considerações finais. 7. Bibliografia.

Summary: 1. Introduction. 2. The social function of cooperatives. 2.1. Fundamentals and dimensions 2.2. The intra-cooperative social function 2.3. The extra-cooperative social function 3. Legal framework of the right of access to water in Portugal and its management models 3.1. The right of access to water as a projection of the principle of human dignity 3.2. The common right to public ownership of water 3.3. Water

¹ Doutora em Direito. Professora Coordenadora de Direito Mercantil no Politécnico do Porto/ISCAP. Correio eletrónico: meira@iscap.ipp.pt. ORCID iD: 0000-0002-2301-4881

² Doutorada em Gestão. Professora Adjunta na área de Gestão no Politécnico do Porto/ISCAP. Correio eletrónico: susanab@iscap.ipp.pt. ORCID iD: 0000-0002-1639-3553

³ Mestre em Gestão e Regime Jurídico-Empresarial da Economia Social pelo Politécnico do Porto/ISCAP. Correio eletrónico: jcdhenriques@hotmail.com.

management models in Portugal 4. Methodology 5. Results 5.1. Empirical Evidence — Cooperative A 5.2. Empirical Evidence — Cooperative B. 5.3. Empirical Evidence — Cooperative C. 5.4. Empirical Evidence — Cooperative D. 5.5. Empirical Evidence — Cooperative E. 5.6. The integration of cooperatives in the Model of water Management of the Paredes Municipality 6. Final considerations. 7. Bibliography.

Resumo: Este estudo versa sobre a função social das cooperativas, função esta refletida no seu regime jurídico, mais especificamente no seu objeto social, a qual não se circunscreve à satisfação das necessidades dos seus membros, devendo atender, igualmente, aos interesses da comunidade onde a cooperativa desenvolve a sua atividade, na sua organização e funcionamento democrático e participado, no seu regime económico assente no valor da equidade, quer quanto aos requisitos de admissão dos membros, quer quanto à distribuição de resultados. O estudo utiliza uma metodologia de investigação eminentemente qualitativa, através de análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas aos responsáveis pela gestão de cinco cooperativas de distribuição de água situadas nas localidades do sul do concelho de Paredes, em Portugal. A evidência empírica obtida confirma o importante papel social desempenhado pelas cooperativas, sendo evidente a sua função social intracooperativa e extracooperativa. Como evidência empírica desta função social, apresentam-se as cooperativas de distribuição de água que permitem aos seus membros e à comunidade o acesso à água, a preços médios socialmente aceitáveis e cumprindo todas as exigências legais de fiscalização, controlo e qualidade.

Palavras-chave: Cooperativa; direito à água; função social; comunidade.

Abstract: This study focuses on the social function of cooperatives, which is reflected in their legal framework, more specifically in their social object, which is not limited to satisfying the needs of its members, but should also take into account the interests of the community where the cooperative develops its activity, in its democratic and participatory organisation and operation, in its economic system based on the value of equitability both in the admission requirements of members and in the results' distribution. The study uses an eminently qualitative research methodology, through document analysis and semi-structured interviews with the individuals responsible for managing five water distribution cooperatives located in the southern localities of the municipality of Paredes, in Portugal. The empirical evidence obtained confirms the important social role played by cooperatives, and their intra-cooperative and extra-cooperative social function is evident. As empirical evidence of this social function, we have described present the water distribution cooperatives that allow their members and the community access to water, at socially acceptable average prices and comply with all legal requirements for monitoring, control and quality.

Keyword: Cooperative; the right to water; social function; community.

1. Introdução

A Resolução n.º 64/292, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 28 de julho de 2010, reconheceu formalmente o direito à água, considerando que a água potável limpa é essencial para a concretização de todos os direitos humanos. A Resolução apela aos Estados e às organizações internacionais que providenciem os recursos financeiros, contribuam para o desenvolvimento de capacidades e transfiram tecnologias de modo a ajudar os países a assegurarem água potável segura, acessível e a custos razoáveis para todos⁴.

Ora, embora a disponibilidade, qualidade e acessibilidade da água se pretendam universais, nem sempre as respostas existentes (oferecidas pelo Estado ou pelo mercado) foram suficientes, tendo as comunidades recorrido à forma jurídica cooperativa para suprir esta necessidade básica.

Em Portugal, a «Lei da Água», Lei n.º 58 de 2005, de 29 de dezembro, consagra, na al. a) do n.º 1, do seu art. 3.º, o princípio do valor social da água, o qual proclama «o acesso universal à água para as necessidades humanas básicas, a custo socialmente aceitável, e sem constituir fator de discriminação ou exclusão». Por sua vez, a alínea d) do n.º 1 do mesmo art. 3.º estabelece o princípio do valor económico da água, o qual reconhece a «escassez atual ou potencial deste recurso e a necessidade de garantir a sua utilização economicamente eficiente, com a recuperação dos custos dos serviços de águas, mesmo em termos ambientais e de recursos, e tendo por base os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador».

Em muitas regiões do mundo, em virtude da ausência do Estado e do deficiente funcionamento do mercado, a distribuição de água domiciliária, em rede, foi empreendida pelas cooperativas nas suas áreas de influência, suprimindo a falha de mercado deste bem público, com preços médios socialmente aceitáveis, abaixo dos preços médios de mercado, e cumprindo com todas as exigências legais de fiscalização, controlo e qualidade. A concessão do serviço prestado de acesso a água potável desenvolveu-se: (i) com a participação direta dos membros, dado estarmos perante uma empresa de propriedade partilhada e gerida democraticamente; (ii) com inovação, criatividade e criação de valor social e económico; (iii) com uma clara contribuição da cooperativa para o desenvolvimento sustentável das comunidades.

Este estudo tem como principal objetivo analisar em que medida as cooperativas de distribuição de água desempenham uma relevante

⁴ https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292

função social, traduzida na criação de valor económico e social, respondendo a uma necessidade coletiva não solucionada pelo Estado ou pelo mercado, desde os anos oitenta do século passado, concretizando, deste modo, o princípio do interesse pela comunidade.

Para o efeito, a investigação adota uma metodologia qualitativa, através de um estudo de caso das cooperativas de distribuição de água das localidades do sul do concelho de Paredes. O estudo empírico é realizado através de entrevistas semiestruturadas aos responsáveis pelos gestores das respetivas cooperativas.

Tendo em mente os propósitos da investigação, o artigo é estruturado do seguinte modo. Na secção 2 procede-se à análise das evidências jurídicas da função social das cooperativas, explorando os principais fundamentos e dimensões. Segue-se a definição do enquadramento do direito de acesso à água em Portugal e os seus modelos de gestão. Posteriormente, são descritas as opções metodológicas adotadas e apresenta-se a evidência empírica recolhida através da investigação realizada. Por fim, discutem-se os resultados e apresentam-se as principais conclusões.

2. A função social das cooperativas

2.1. *Fundamentos e dimensões*

A cooperativa cumpre uma função social, evidenciada pela: primazia do indivíduo e dos objetivos sociais sobre o capital; pela governação democrática pelos membros; pela conjugação dos interesses dos membros com o interesse geral; pela defesa e aplicação dos valores da solidariedade e da responsabilidade; pelo reinvestimento de fundos excedentários nos objetivos de desenvolvimento a longo prazo ou na prestação de serviços de interesse para os membros ou de serviços de interesse geral.

É esta função social que justifica que, em Portugal, as cooperativas gozem constitucionalmente de uma discriminação positiva por parte do Estado. Efetivamente, a Constituição da República portuguesa (CRP) consagra, entre outros, o princípio da proteção do setor cooperativo e social (art. 80.º, al. f), que fundamenta quer as discriminações positivas deste setor relativamente aos restantes quer a previsão de medidas materiais que permitam o seu desenvolvimento, e o princípio da obrigação do Estado estimular e apoiar a criação de cooperativas (art. 85.º) (Nemorado, 2017).

Esta função social encontra-se refletida nos valores e princípios cooperativos que integram o conceito de «Identidade Cooperativa»,

conceito definido pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI), em Manchester, em 1995. Os princípios cooperativos estão descritos no art. 3.º do Código Cooperativo português (CCoop), aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, a saber: adesão voluntária e livre; gestão democrática pelos membros; participação económica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; e interesse pela comunidade. Os valores cooperativos, que enformam aqueles princípios, são: i) os valores de autoajuda, responsabilidade individual, democracia, igualdade, equidade e solidariedade, nos quais assenta a atividade das cooperativas como organizações; ii) os valores da honestidade, transparência, responsabilidade social e altruísmo que se dirigem ao comportamento individual dos cooperadores enquanto tais (Meira & Ramos, 2015; Namorado, 2018).

Poderemos falar de uma função social com duas dimensões principais: uma dimensão que se reporta às relações entre os membros da cooperativa (dimensão intracooperativa); e uma dimensão que se reporta às relações entre a cooperativa e a comunidade (dimensão extra-cooperativa) (Garteiz-Aurrecoa, 2011).

2.2. *A função social intracooperativa*

O fenómeno cooperativo sempre combinou uma vertente fortemente social com uma vertente económica, traduzida esta na satisfação dos interesses dos seus membros. Já em 1935, George Fauquet, na sua obra «O setor cooperativo. Ensaio sobre o lugar do Homem nas instituições cooperativas e destas na economia», realçava esta dupla vertente da cooperativa, afirmando que «deve distinguir-se na instituição cooperativa um elemento social e outro económico, visto ser: 1. uma associação de pessoas que reconhecem por um lado a similitude de certas necessidades e, por outro lado, a possibilidade de as satisfazer melhor através de uma empresa comum do que individualmente; 2. E uma empresa comum cujo objetivo particular responde precisamente às necessidades a satisfazer» (Fauquet, 1980, p. 26).

A incidibilidade destes dois elementos —o social e o económico— marca todo o regime jurídico das cooperativas.

As cooperativas são «pessoas coletivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entreadjuva dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles» (n.º 1 do art. 2.º do CCoop).

O objeto social da cooperativa surge intimamente ligado à promoção dos interesses dos cooperadores, ou seja, à satisfação das suas necessidades económicas, sociais e culturais, no seio das suas comunidades. As cooperativas não têm um fim próprio ou autónomo face aos seus membros, sendo um instrumento de satisfação das necessidades individuais (de todos e de cada um) dos cooperadores, que, no seio dela, e através dela, trabalham, consomem, vendem e prestam serviços (Fajardo *et al.*, 2017).

O fim da cooperativa não é, por isso, a obtenção de lucros para depois os repartir, mas maximizar a vantagem que os membros retiram das operações que realizam com a cooperativa ou através da cooperativa.

A instrumentalidade da cooperativa face aos membros resulta, então, do facto de a atividade da cooperativa se orientar necessariamente para os seus membros, que são os destinatários principais das atividades económicas e sociais que esta leva a cabo. Diz-se, por isso, que as cooperativas têm um escopo mutualístico. Esta ausência na cooperativa de um escopo autónomo que se diferencie dos interesses dos cooperadores é uma manifestação da função social da cooperativa. Estamos perante uma entidade que não se rege por uma perspetiva egoísta, centrada na procura do lucro, mas antes pela satisfação das necessidades dos seus membros (Meira, 2018).

Na decorrência do escopo mutualístico da cooperativa, os cooperadores assumem a obrigação de participar na atividade da cooperativa, cooperando mutuamente e entreajudando-se. As cooperativas operam com os seus membros, no âmbito de uma atividade que a eles se dirige e na qual participam cooperando (al. c) do n.º 2 do art. 22.º do CCoop). Esta participação, assente na cooperação e entreajuda, traduzir-se-á num intercâmbio recíproco de prestações entre a cooperativa e os cooperadores, prestações essas que são próprias do objeto social da cooperativa, o que em si mesmo é também uma evidência do valor da solidariedade, nas suas vertentes de ação coletiva e de auto-organização.

No entanto, o nexu teleológico existente entre a cooperativa e os seus membros não deverá ser entendido de um modo absoluto, ou seja, não deverá considerar-se a cooperativa como uma organização fechada, centrada apenas nos seus membros. Assim, o escopo mutualístico prosseguido pela cooperativa não implica que esta desenvolva atividade exclusivamente com os seus membros, podendo também realizar operações com terceiros. Nesta decorrência, o CCoop, no seu art. 2.º, n.º 2, estabeleceu que «as cooperativas, na prossecução dos seus objetivos, poderão realizar operações com terceiros, sem prejuízo de eventuais limites fixados pelas leis próprias de cada ramo».

As operações com terceiros abrangem a atividade entre cooperativas e membros não-cooperadores (terceiros) para o fornecimento de bens, serviços ou trabalho, do mesmo tipo dos fornecidos aos membros cooperadores. Tal significa que as atividades com terceiros, de que fala o legislador, se reportarão a atividades do mesmo tipo da atividade desenvolvida com os cooperadores (Meira, 2010).

Estas relações contratuais com terceiros evidenciam, desde logo, a afirmação da função social reivindicada pela cooperativa: a cooperativa satisfará, antes de mais, os interesses dos seus membros ao trabalho, ao crédito, à casa e, contemporaneamente, transbordará para o exterior, difundindo os seus serviços também a favor daqueles que, apesar de não serem membros da cooperativa, têm as mesmas necessidades que estes últimos, podendo, deste modo, gerar-se novas adesões. A função social das cooperativas projeta-se, igualmente, no destino dado aos resultados positivos provenientes das operações com terceiros. O legislador cooperativo português impediu que estes resultados sejam repartidos entre os cooperadores, quer durante a vida da cooperativa, quer no momento da sua dissolução (art.s 99.º, 100.º, n.º 1, e 114.º do CCoop), sendo transferidos integralmente para reservas irrepatriáveis, que entre outros destinos serão utilizadas para aumentar a capacidade e a sustentabilidade da cooperativa, e consequentemente a promoção do cooperativismo (Meira, 2018).

Não há função social sem organizações assentes numa estrutura democrática (Henry, 2013). O direito de participação democrática é uma importante dimensão da função social das cooperativas, decorrendo do princípio cooperativo da gestão democrática pelos membros.

A estrutura democrática das cooperativas manifesta-se, desde logo, na proeminência da assembleia geral, qualificada como «o órgão supremo da cooperativa» (art. 33.º, n.º 1 do CCoop).

A governação cooperativa deve assegurar que os membros controlam democraticamente a cooperativa, podendo participar ativamente na formulação de políticas e na tomada de decisões fundamentais, com base na regra de um membro, um voto (art. 40.º, n.º 1 do CCoop). Esta regra é uma manifestação clara de que as pessoas contam mais do que o capital e que todos contam o mesmo (Fici, 2015). Refira-se que a admissão, a título excecional, do voto plural não contraria o princípio da gestão democrática. Entre outros limites imperativos que rodeiam o voto plural, este é sempre uma escolha da cooperativa, pelo que em circunstância alguma o Código Cooperativo português impõe a adoção de voto plural. Por outro lado, os estatutos só podem estabelecer que o voto plural seja atribuído ao cooperador em função da atividade deste na cooperativa (art. 41.º, 2, do CCoop).

Acresce que, em deliberações estratégicas para a cooperativa, cada cooperador dispõe somente de um voto, ainda que, por cláusula estatutária, lhe tenha sido atribuído voto plural (art. 41.º, 4, CCoop).

O caráter democrático da governação cooperativa assenta ainda na circunstância de os titulares dos órgãos sociais deverem ser cooperadores (art. 29.º, 1, CCoop), o que constitui um importante direito dos membros. Segundo a doutrina cooperativa este mecanismo foi concebido pelo legislador para assegurar que os membros dos órgãos de governação da cooperativa centrariam a sua atuação no objetivo de promoção dos interesses dos membros. De facto, este mecanismo, ao permitir que os interesses dos cooperadores estejam diretamente representados nos órgãos de administração e de fiscalização, apresenta a vantagem de os titulares destes órgãos da cooperativa, pela sua experiência decorrente do seu duplo papel de beneficiário e dirigente, terem permanentemente presentes os interesses dos cooperadores, não se desviando da finalidade principal da cooperativa (Münkner, 2015).

Esta função social intracooperativa projeta-se, igualmente, no regime económico das cooperativas.

Em nome dessa função social, a admissão dos membros assenta num princípio de equidade económica, o qual resulta do princípio cooperativo da participação económica dos membros, que por sua vez fala numa contribuição equitativa para o capital das cooperativas que impende sobre todos os membros (art. 3.º do CCoop). Esta equidade económica tem de ser observada no momento da definição dos requisitos económicos de aquisição da qualidade de cooperador, os quais abrangem: (i) o requisito económico principal imposto por lei, traduzido na subscrição de títulos de capital (art. 83.º do CCoop); (ii) e o requisito económico estatutário, traduzido na realização de uma joia de admissão (art. 90.º do CCoop).

Quanto à contribuição em capital, o montante das entradas de cada cooperador pode ser qualquer um decidido pelos cooperadores, desde que seja equitativo. Acresce que o capital trazido pelos membros tem um caráter instrumental. Essencial é a participação do cooperador na atividade da cooperativa (Meira, 2015).

A partilha da propriedade da cooperativa, assente na gestão democrática e participada acima referida, permitirá uma mais justa distribuição do valor criado, a qual ficará nas mãos das pessoas que realmente o geraram e não nas mãos de um reduzido grupo de investidores.

O cooperador auferirá, em contrapartida pela sua participação na atividade cooperativa, de vantagens económicas, às quais a doutrina chama de vantagens mutualistas ou excedentes.

Os excedentes, porque são fruto do trabalho dos cooperadores, são por eles repartidos na proporção do trabalho prestado.

A distribuição do retorno entre os cooperadores será, então, proporcional às operações feitas por cada um deles com a cooperativa, no referido exercício. Sendo os excedentes resultantes de operações da cooperativa com os seus cooperadores, compreende-se, assim, que, quando ocorra o retorno, ele corresponda ao volume dessas operações e não ao número de títulos de capital que cada um detenha (Meira, 2015).

A legislação cooperativa proíbe o propósito do lucro a título principal, mas não a realização de operações lucrativas. No entanto, deve o legislador obrigar à socialização dos lucros, de forma a não pôr em causa o escopo não lucrativo da cooperativa.

Efetivamente, quer nas operações com terceiros, quer nas atividades que não correspondem ao objeto da cooperativa, deverá impedir-se que os resultados lucrativos provenientes daquelas operações sejam repartidos entre os cooperadores, quer durante a vida da cooperativa, quer no momento da sua dissolução, sendo transferidos integralmente para reservas irrepartíveis (arts. 99.º, 100.º e 114.º do CCoop).

As reservas obrigatórias (reserva legal e reserva de educação e formação cooperativas), bem como as reservas constituídas com resultados provenientes de operações com terceiros, são insuscetíveis de qualquer tipo de repartição entre os membros da cooperativa (art. 99.º do CCoop), quer no momento em que os membros saem da cooperativa, quer no momento da liquidação desta.

Assim, quando o cooperador sai da cooperativa, por demissão ou por qualquer outra via, em matéria de reservas, o art. 89.º, n.º 2, do CCoop dispõe que o cooperador terá direito apenas à quota-parte das reservas não obrigatórias repartíveis (art. 100.º do CCoop).

No momento da liquidação do património da cooperativa, o montante da reserva legal —não afetado à cobertura das perdas de exercício e que não seja suscetível de aplicação diversa— «pode transitar com idêntica finalidade para a nova entidade cooperativa que se formar na sequência de fusão ou cisão da cooperativa em liquidação» (art. 114.º, n.º 1). E «quando à cooperativa em liquidação não suceder nenhuma entidade cooperativa nova, a aplicação do saldo de reservas obrigatórias reverte para outra cooperativa, preferencialmente do mesmo município, a determinar pela federação ou confederação representativa da atividade principal da cooperativa» (art. 114.º, n.º 2).

Esta impossibilidade de distribuir o património residual, em caso de liquidação, deriva da função social que a cooperativa é chamada a cumprir e que implica que o seu destino, após a liquidação, seja a promoção do cooperativismo (Meira, 2018).

2.3. *A função social extracooperativa*

O objeto social da cooperativa não se circunscreve à satisfação das necessidades dos seus membros, devendo atender, igualmente, aos interesses da comunidade onde a cooperativa desenvolve a sua atividade.

Neste sentido, o princípio do interesse pela comunidade, que aparece enunciado no art. 3.º do CCoop, dispõe que «as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades, através de políticas aprovadas pelos membros».

Assim, ainda que centradas nas necessidades dos seus membros, as cooperativas trabalham para conseguir o desenvolvimento sustentável das suas comunidades, segundo os critérios aprovados por estes.

Este princípio combina valores cooperativos enunciados na Declaração da ACI sobre a Identidade cooperativa: «a autoajuda e autorresponsabilidade» e «os valores éticos da honestidade, transparência, responsabilidade social e altruísmo».

Este princípio apresenta uma forte conexão com um outro princípio cooperativo, o princípio da adesão voluntária e livre, o qual corresponde ao tradicional princípio da porta aberta, e que aparece formulado também no art. 3.º do CCoop nos seguintes termos: «As cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas aptas a utilizar os seus serviços e dispostas a assumir a responsabilidade de membro, sem discriminações de sexo, sociais, políticas, raciais ou religiosas». Este princípio poderá ser encarado através de duas perspetivas, a saber: em primeiro lugar, a adesão deverá ser voluntária, uma vez que dependerá, exclusivamente, da vontade do cooperador; em segundo lugar, a adesão deverá ser aberta a todas as pessoas, desde que estas, como candidatas a cooperadores, preencham duas condições: a possibilidade de fruírem da utilidade própria da cooperativa; e a aceitação das responsabilidades inerentes à filiação (Meira, 2019).

A incorporação de membros provenientes do âmbito territorial onde a cooperativa realiza maioritariamente a sua atividade foi uma constante neste tipo organizacional, cuja finalidade última seria a da satisfação das necessidades sentidas pela comunidade, aparecendo a cooperativa, deste modo, como entidade geradora de empregos estáveis (principalmente porque as cooperativas, em virtude do seu forte enraizamento a nível local, desenvolvem atividades que, pela sua própria natureza, não são suscetíveis de serem deslocalizáveis) e fomentadora de um espírito empreendedor (Meira, 2012).

Assim, as cooperativas terão a particular responsabilidade de assegurar que o desenvolvimento das suas comunidades seja económica, social e culturalmente sustentado.

Destes princípios decorrerá, portanto, o envolvimento das cooperativas no contexto social, cabendo aos cooperadores a escolha das políticas através das quais esse envolvimento se concretizará.

3. Enquadramento do direito de acesso à água em Portugal e seus modelos de gestão

3.1. *O direito de acesso à água enquanto projeção do princípio da dignidade da pessoa humana*

A água está presente em cerca de 70% do planeta, sendo que apenas 2,5% é potável e a restante é salgada e, por isso, imprópria para consumo. É um bem escasso, interligado à saúde, ao ambiente, ao direito à vida e à dignidade humana. Efetivamente, a água potável e limpa, essencial à vida, se não estiver à disposição das populações, colocará em causa os direitos humanos fundamentais.

De acordo com Miranda *et al.* (2017, p. 21), nos termos do art. 38.º, n.º 1, al. b), dos Estatutos do Tribunal Internacional de Justiça (ETIJ), este direito à água está legitimado, como costume internacional, como fonte de direito internacional.

Ora, o Estado português, por força da Constituição da República, no seu art. 16.º, n.º 1, estabelece que «Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional» e, no seu n.º 2, que «Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem», podendo defender-se, por esta via, um reconhecimento constitucional do direito à água como um direito fundamental.

De acordo com Sousa (2019, p. 169), em virtude do reconhecimento, em 2010, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, do direito à água, através da Resolução n.º 64/292, de 28 de julho, garantiu-se um estatuto que até então não existia. Efetivamente, com a elevação deste direito a direito humano, poder-se-á considerar que os Estados se encontram obrigados a assegurar o respeito pelo direito ao acesso à água nos mesmos termos em que o faz para qualquer outro direito humano.»

Acresce que este direito fundamental à água deve ser considerado como uma projeção do princípio da dignidade da pessoa humana, o que nos permite reafirmar a sua consagração constitucional. Efetivamente, o Estado Social de Direito Português vincula-se ao princípio do respeito pela dignidade humana, dispendo-se, no artigo n.º 1, da CRP,

que «Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária».

O conteúdo normativo do direito à água, segundo o parágrafo 12 do Comentário Geral n.º 15, de 2002, das Nações Unidas sobre o direito à água, assenta em três pilares essenciais, a saber: disponibilidade; qualidade e acessibilidade, desdobrando-se este último em acessibilidade física, acessibilidade financeira, não-discriminação e acessibilidade de informação (Sousa, 2019).

Do mesmo modo, e tal como já foi acima referido, a Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, estabelece, no art. 3.º, n.º 1, alínea a), o princípio do valor social da água e, da aplicação conjugada do disposto nos arts. 77.º, n.º 4 e 82.º, n.º 3, evidencia-se a preocupação com as condições sociais de acessibilidade e universalidade do direito fundamental à água, respeitando aquele princípio.

Na mesma linha, o Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho consagra, no seu preâmbulo, este princípio do valor social da água. Neste contexto, o art. 20.º, n.º 2, alíneas e) e g) deste diploma assume a progressividade da tarifa em função da intensidade do consumo, ressaltando que as condições socioeconómicas possam determinar a possível diferenciação tarifária. A redução e isenção tarifárias foram os mecanismos encontrados pelo legislador para respeitar o princípio da acessibilidade financeira no acesso à água, tendo em conta a sua natureza de direito social, garantindo a sua universalidade.

A estes mecanismos chamamos «tarifa social da água», que consiste num tarifário especial na fatura da água para famílias com menores rendimentos, que se traduz num desconto nos preços a pagar pelos serviços de abastecimento, saneamento e tratamento de resíduos (atualmente, todos incluídos na mesma fatura).

Em Portugal, a primeira manifestação da tarifa social ocorreu em 2009, por uma recomendação da entidade reguladora do setor da água, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos – IRAR (Recomendação IRAR n.º 01/2009 «Recomendação Tarifária»), conduzindo a uma evolução que culminou, em 2017, com a publicação do Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, o qual uniformizou os critérios de atribuição da tarifa social a nível nacional. Assim, estabeleceu-se o acesso à tarifa social da água, de modo a garantir o acesso à fruição desse direito, permitindo deste modo a sua universalidade e acessibilidade (Sousa, 2019).

A tarifa social deve ser encarada como o garante da acessibilidade e universalidade do direito fundamental à água em Portugal. A sua atribuição obedece a um conjunto de requisitos. Assim, de acordo com o art. 2.º do Decreto-Lei n.º 147/2017 de 5 de dezembro: «são elegi-

veis para beneficiar da tarifa social as pessoas singulares que se encontrem numa situação de carência económica que toma por referência as pessoas beneficiárias de, nomeadamente, complemento solidário para idosos, rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego, abono de família, pensão social de invalidez, pensão social de velhice ou cujo agregado familiar tenha um rendimento anual igual ou inferior a 5 808 euros, acrescido de 50% por cada elemento do agregado familiar que não afigure qualquer rendimento, até ao máximo de 10».

Os municípios podem estabelecer, mediante deliberação da assembleia municipal, outros critérios de referência, desde que não sejam restritivos em relação aos acima referidos, conforme estipulado no n.º 4 deste art. 2.º

Este tarifário social é de adesão voluntária por parte dos municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, cabendo ao município disponibilizar o respetivo financiamento. Assim, o n.º 1 do art. 4.º Decreto-Lei n.º 147/2017 estipula que compete ao município aderente o financiamento da respetiva tarifa social. Por sua vez, o n.º 2 desta norma dispõe que, quando a prestação dos serviços de águas é assegurada por entidade distinta do município, o financiamento da tarifa social é suportado por cada município na exata medida da diferença que resultar do tarifário em vigor aplicável e a resultante da deliberação de adesão à tarifa social.

Relativamente à fixação da tarifa social, o art. 5.º, n.º 1 diz que a tarifa social é calculada mediante a aplicação de um desconto e ou de isenção de tarifas, determinados na deliberação da assembleia municipal por proposta da câmara municipal. Segundo o n.º 2 deste artigo, o desconto incide sobre o preço a pagar por metro cúbico de água fornecida, bem como sobre o metro cúbico de águas residuais recolhidas, ainda que calculado sobre o consumo de água, não incidindo sobre outros elementos ou componentes da fatura. Segundo o n.º 3, a isenção incide sobre tarifas de valor fixo aplicáveis. O n.º 4 diz que compete ao município fixar o valor do desconto e ou a isenção e os eventuais limites máximos de consumo sobre os quais estes são aplicáveis e o n.º 5 informa que os consumos de águas sobre os quais incidem o desconto e ou a isenção destinam-se exclusivamente a uso doméstico e apenas sobre o ponto de ligação à rede de distribuição correspondente ao domicílio fiscal do cliente final do fornecimento dos serviços de águas.

3.2. *O direito comum à propriedade pública da água*

A água é um bem público, cuja disponibilidade, qualidade e acessibilidade se pretendem universais. Enquanto tal, pertence ao domínio

público do Estado, como recurso e meio de produção, cujos benefícios gerados devem ser comuns à comunidade.

O domínio público pode ser entendido numa dupla aceção. Numa aceção objetiva, o domínio público compreende o «Conjunto das coisas que, pertencendo a uma pessoa coletiva de direito público de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afetadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua incomerciabilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública». Numa aceção institucional, corresponde a um «Conjunto de normas que definem e regulam os direitos que se exercem sobre as coisas públicas» (Fernandes, 1991. p. 166).

O domínio público do Estado compreende três domínios naturais – o domínio hídrico, o domínio aéreo e o domínio mineiro (Caetano, 1990).

Neste contexto, estabelece a CRP, no art. 84.º, no n.º 1, al. a), que pertencem ao domínio público: «As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos».

A este propósito, a CRP, no artigo 80.º, consagra que a organização económico-social assenta, entre outros, no seguinte princípio: d) Propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo.

Existe, assim, um direito comum à propriedade da água, que se assume como um bem público, que se destina a satisfazer uma necessidade básica da comunidade.

3.3. *Modelos de gestão da água em Portugal*

Existe em Portugal uma entidade Reguladora Nacional para os serviços de águas designada por Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR). Trata-se de um instituto público que integra a esfera da administração indireta do Estado, com o objetivo de reforçar as medidas e instrumentos que privilegiam a eficácia da ação na área da regulação dos serviços públicos de água.

Segundo fonte da ERSAR, no Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP) de 2020, em Portugal existem dois grandes tipos de modelos de gestão da água: modelos de gestão assentes em sistemas de titularidade estatal; e modelos de gestão assentes em sistemas de titularidade municipal ou intermunicipal.

Quadro 1

Modelos de gestão dos serviços de águas

Modelos de Gestão Utilizados em Sistemas de Titularidade Estatal	
Modelo	Entidade Gestora
Gestão direta	Estado
Delegação	Empresa pública
Concessão	Entidade concessionária multimunicipal
Modelos de Gestão Utilizados em Sistemas de Titularidade 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 (integrada no setor empresarial local ou do Estado) Empresa do setor empresarial local sem participação do Estado (constituída nos termos da lei comercial ou como entidade empresarial local) Junta de freguesia e associação de utilizadores
Concessão	Entidade concessionária municipal

Fonte: RASARP (2020).

O Estado é, assim, responsável pelos sistemas multimunicipais e os municípios pelos sistemas municipais. A gestão e a exploração dos sistemas municipais podem ser diretamente efetuadas pelos respetivos municípios (através dos serviços municipais ou municipalizados) ou atribuídas, mediante contrato de concessão, a entidade pública ou privada de natureza empresarial, ou a associação de utilizadores, entre os quais se incluem as cooperativas.

4. Metodologia

Considerando que o direito de acesso à água, conforme descrito, é uma projeção do princípio da dignidade da pessoa humana, existe um dever que recai sobre o Estado de assegurar esse direito. No entanto, por vezes subsistem falhas nas respostas instituídas, quer pelo Estado, quer pelo mercado, as quais se mostram insuficientes para fazer face

às necessidades da população no acesso domiciliário à água potável e limpa.

Nestes casos, conscientes da relevância das necessidades sociais identificadas, por vezes os membros da comunidade organizam-se de forma a empreender a construção de uma resposta. Foi o que aconteceu nas localidades do sul do concelho de Paredes, um município do norte de Portugal, em que a satisfação do direito à água não foi assumida pelas entidades públicas, mas pelas cooperativas, nas suas zonas de influência.

De facto, a partir dos anos oitenta do século passado, nas freguesias situadas no sul do concelho, as populações sentiram necessidade de obtenção de água através de redes de distribuição domiciliária. Assistiu-se, nas freguesias de Gandra, Baltar, Parada de Todeia, Sobreira, Recarei e Aguiar de Sousa, ao surgimento de grupos de pessoas que se organizaram e que materializaram esses empreendimentos em onze subsistemas, a saber: três associações, cinco cooperativas, três incorporados em juntas de freguesia e um numa cooperativa de habitação.

Com este estudo pretende-se analisar de que modo a resposta coletiva criada pelas Cooperativas de Distribuição de Água nas localidades do sul do concelho de Paredes concretizam a função social das cooperativas, criando valor económico e social.

Tendo em conta os propósitos da investigação, faz-se uso de uma metodologia de investigação eminentemente qualitativa, através de estudo de caso das cooperativas das localidades situadas no sul do Concelho de Paredes.

Esta opção metodológica permite a compreensão mais completa do fenómeno em estudo, favorecendo a capacidade de generalização dos resultados obtidos. Segundo Yin (2009), tendo traçado o objetivo primordial e através da seleção da questão de investigação e análise do estudo dos casos, é possível fazer uma ligação entre o enquadramento teórico desta investigação e a dos casos reais.

Como unidades de análise consideram-se cinco cooperativas pertencentes ao ramo cooperativo de serviços, atividade de distribuição de água, tendo, quanto aos membros, a natureza de cooperativa de utentes. Estas cooperativas constituíram-se nas freguesias de Sobreira, Recarei, Parada de Todeia, e Aguiar de Sousa (Quadro 2). De modo a assegurar o anonimato das entidades participantes, estas foram identificadas, de forma aleatória, pelas designações cooperativa A, B, C, D e E.

Quadro 2
Caracterização das unidades de análise

Unidade de análise	Cooperativa A	Cooperativa B	Cooperativa C	Cooperativa D	Cooperativa E
Ano da constituição	1985	1987	1989	1990	1991
Espécie	1.º Grau				
Ramo	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços
Número de coe- peradores	237	471	317	393	650
Zona Influência	Paredes Sul				

Fonte: Elaboração Própria.

A recolha dos dados fez-se através de entrevistas semiestruturadas e de análise documental, o que permitiu a triangulação dos dados obtidos.

A análise documental compreendeu a análise dos estatutos, dos relatórios de gestão, balanços e demonstrações de resultados, com a colaboração dos contabilistas certificados correspondentes.

As entrevistas foram antecedidas por conversas de apresentação institucional sobre o objeto de estudo e pedido de autorização de recolha de dados. Realizaram-se presencialmente, nas instalações das cooperativas, e dirigiram-se aos responsáveis pela gestão das cooperativas (administradores e um cooperador fundador), tendo por base o guião previamente construído.

As entrevistas foram realizadas em abril, nos dias 16, 17, 18, 24 e 28 de maio, de 2021, tendo tido, cada uma, uma duração média de sessenta minutos. Na secção seguinte descreve-se, para cada uma das unidades de análise, o reconhecimento do problema vivido pelas populações no acesso à água e a função social desempenhada pelas cooperativas na resposta a esta necessidade básica.

5. Resultados

5.1. Evidência empírica – A Cooperativa A

Nos finais da década de 70 do século passado, assistiu-se à criação de um sistema de fornecimento de água gratuita à população, através da construção de dezassete fontenários distribuídos por diferentes lugares da freguesia. O abastecimento dos fontenários, a partir da nascente,

ocorria por gravidade. Não obstante, a população, liderada pelo presidente da junta e alguns moradores, mostrou a sua preocupação com o sistema vigente, nomeadamente, com o desconforto do transporte manual da água, com a falta de higienização e das condições de habitabilidade. O reconhecimento da necessidade social de água domiciliada culminou na motivação para empreender, através da construção de uma nova resposta social. O desenvolvimento da resposta foi acompanhado pelo agendamento de reuniões, abertas a todos os que entendessem participar.

A criação da resposta à necessidade de obtenção de água domiciliária, em rede, visou, em primeira instância, obter o apoio da Câmara Municipal, o que não foi conseguido. A resposta instituída fez-se através da entreatajuda dos moradores, a qual resultou na constituição de uma cooperativa, do ramo de utentes de serviços, no ano de 1985. O seu objeto principal era o abastecimento de água domiciliária, a instalação e manutenção da respetiva rede de distribuição, tal como estipulado nos seus estatutos.

Todos os trabalhos iniciais de construção das nascentes, reservatórios, rotas e ramais foram executados por equipas de moradores, aos fins de semana, através da constituição de uma comissão liderada pelo presidente da junta de freguesia. Os poços das nascentes foram feitos pelas equipas mencionadas e a água captada por sifão, através de tubos, foi introduzida nos reservatórios, por gravidade. Numa outra nascente, de superfície, a obra consistiu na construção de uma vala com cerca de quarenta metros, preenchida com gravilha e protegida com tela impermeável para se obter a filtração da água num reservatório contíguo e canalizada para outros reservatórios de aprovisionamento, tratamento e controlo.

A atividade da cooperativa destina-se às populações. Atualmente, integra cerca de seiscentos e cinquenta cooperadores, opera numa freguesia com cerca de 1800 habitantes e todos os consumidores são cooperadores.

5.2. *Evidência empírica – A Cooperativa B*

Antes da criação da cooperativa, os moradores utilizavam as nascentes naturais e os poços com captação manual através de picotas e bombas manuais para o uso doméstico da água. Transportavam a água manualmente e usavam os fontenários públicos como lavadouro.

As razões que impulsionaram a entreatajuda entre os populares e que levou à constituição da cooperativa, no ano de 1987, foi propor-

cionar melhores condições de vida nas habitações e a obtenção de água domiciliária distribuída em rede a toda a comunidade. Este objeto social, de abastecimento de água domiciliária, de instalação e manutenção da respetiva rede de distribuição, foi plasmado nos estatutos da cooperativa.

Para a exploração da oportunidade social identificada, alguns moradores de lugares diferentes e contíguos, formaram equipas que se revezavam, aos fins de semana, em entreatajuda, contribuindo, com trabalho e ferramentas, para a abertura das rotas e ramais até às habitações. Os materiais de construção e de pichelaria foram postos à disposição, por fornecedores, para a construção de captações, reservatórios e rotas. Perante a escassez dos meios financeiros, a mão de obra e os materiais disponibilizados foram pagos pela liquidez gerada pelo serviço prestado no abastecimento da água. Algumas obras de abertura de rotas, em diversos locais, realizaram-se com a colaboração da Engenharia Militar e os terrenos das captações e reservatórios foram adquiridos por importâncias simbólicas. Os terrenos das captações e dos reservatórios foram autorizados pelos proprietários e a maioria adquiridos pela cooperativa a preços simbólicos. Com a expansão da rede construíram-se outros reservatórios e aumentou-se a capacidade de abastecimento de água.

Atualmente, com quatrocentos e setenta e um cooperadores consumidores, a atividade da cooperativa desenvolve-se numa localidade cuja freguesia tem uma população de 4300 habitantes.

5.3. Evidência empírica – A Cooperativa C

Antes da constituição da cooperativa, a distribuição de água para consumo doméstico era proveniente das serras, por gravidade e bombas manuais. Nos territórios em análise existiam nascentes com água bombeada manualmente, as de superfície e os poços com bombas de volante manuais, fontes públicas e fontenários.

Consciente da imperiosa necessidade de garantir água em abundância aos moradores e a permanente falta de higienização, os moradores organizaram-se e criaram uma cooperativa, em 1989. O seu objeto principal é o abastecimento de água domiciliária, a instalação e manutenção da respetiva rede de distribuição, tal como estipulado nos seus estatutos. A implementação destes subsistemas de água domiciliária para consumo humano constituiu uma inovação. Os moradores não dispunham desse recurso em quantidade e qualidade, tendo em conta os requisitos da legislação em vigor. A cooperativa, ao proporcionar-lhes a água, contribuiu para melhores condições de vida e de saúde

pública às populações. Na conceção da resposta a desenvolver houve a mobilização dos moradores, os quais participaram na prospeção dos locais estratégicos com potencial de existência de água para captação, os terrenos das captações e dos reservatórios foram autorizados pelos proprietários e, mais tarde, adquiridos pela cooperativa a preços simbólicos.

Desde então, a rede de distribuição de água tem vindo a expandir-se em toda a área de influência, com os consequentes investimentos necessários à expansão da rede (reservatórios, condutas e equipamentos tecnológicos).

Atualmente, a cooperativa integra trezentos e dezassete cooperadores, opera num lugar cuja freguesia tem 4300 habitantes e todos os consumidores são cooperadores.

5.4. *Evidência empírica – A Cooperativa D*

Na década de oitenta, o abastecimento de água para uso doméstico e para a agricultura efetuava-se através da captação em nascentes naturais, transportadas em recipientes para as habitações e por gravidade num sistema de regras entre consortes. Algumas famílias possuíam poços particulares.

Tendo como propósito a melhoria das condições de habitabilidade, de higienização e a necessidade de conforto, visou-se a construção de um sistema de distribuição de água domiciliária. Assim, foi agilizada uma resposta no abastecimento da água, que começou a chegar canalizada e com contador, inicialmente, às habitações dos empreendedores e progressivamente à comunidade.

A formalização da resposta, criada no ano de 1990, sob a forma de cooperativa, resultou da necessidade de prestação de contas para informação pública, de forma transparente, do contexto político e social vigente, e da participação dos beneficiários neste empreendimento. O seu objeto principal é o abastecimento de água domiciliária aos seus cooperadores, e a instalação e manutenção da respetiva rede de distribuição, conforme definido nos seus estatutos.

A superação da necessidade do acesso à água foi assumida por um conjunto de empreendedores, que realizaram os trabalhos da captação, da nascente, do transporte da água em tubo, dos reservatórios e dos primeiros ramais. A confiança e solidariedade entre proprietários dos terrenos e cooperadores fundadores possibilitou a obtenção de informação relevante e adequada para a obtenção da água nas nascentes e a construção de reservatórios em cotas e locais específicos.

Neste momento, a cooperativa conta com trezentos e noventa e três cooperadores, de lugares de uma freguesia com cerca de 4300 habitantes e todos os consumidores são cooperadores.

5.5. *Evidência Empírica – A Cooperativa E*

Antes da formalização da cooperativa, a água era abastecida por fontenários públicos, poços, nascentes e minas. Algumas famílias tinham poço próprio e outras abasteciam-se transportando a água em recipientes para as habitações.

O crescimento da população, o desconforto com o transporte manual da água e a higienização nas habitações, levou a que as pessoas se organizassem, perspetivando uma forma adequada de distribuição domiciliária.

A criação da cooperativa operou-se com cerca de vinte pessoas lideradas por um empreendedor, mais tarde eleito presidente da junta da freguesia, que decidiram, em conjunto e às suas custas, entubar e transportar água de uma nascente a 2 800 metros de distância até à localidade, provando que era possível outra forma de abastecimento. A constituição da cooperativa de utentes de serviços ocorreu no ano de 1991. Conforme definido nos seus estatutos, o objeto principal é a distribuição de água domiciliária aos cooperadores, e a instalação e manutenção da respetiva rede de distribuição.

Atualmente, a cooperativa inclui duzentos e trinta e sete consumidores cooperadores. A sua área social circunscreve-se à respetiva freguesia, com cerca de 1600 habitantes e a lugares limítrofes de freguesias vizinhas.

5.6. *A integração das cooperativas no Modelo de Gestão da água do Município de Paredes*

O atual modelo de gestão do Município de Paredes (área geográfica onde se situam as cooperativas de distribuição de água que são objeto do nosso estudo), relativo ao abastecimento público de água domiciliária, é de administração privada, de gestão direta, tal como resulta da cláusula I do contrato de concessão, elaborado em 19 de janeiro de 2001, entre a Câmara Municipal de Paredes e a SBPAR —Saneamento Básico de Paredes, SA, empresa constituída e detida pela Águas de Paredes— Compagnie General des Aeux (Portugal). Estas entidades inseriram no referido contrato uma cláusula de exclusividade

(cláusula 12.^a) a vigorar durante trinta e cinco anos no abastecimento público de água domiciliária, no interior do perímetro territorial da concessão, que corresponde aos limites territoriais do concelho. Anteriormente, vigorava o modelo de gestão direta, administrado pelos Serviços Municipalizados.

Saliente-se que as cooperativas controlam o processo de distribuição de água domiciliária em toda a cadeia de valor, desde a captação ao cooperador, consumidor final, otimizando a sua competitividade. Ou seja, as cooperativas assumem quer a gestão em baixa quer a gestão em alta.

A este propósito, refira-se que as entidades gestoras em baixa são as entidades responsáveis pela prestação de serviços de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais urbanas e gestão de resíduos urbanos. As entidades gestoras em alta têm como objetivo principal captar, tratar e vender a água tratada a outras entidades gestoras responsáveis pela distribuição em baixa.

As cooperativas seguem os parâmetros de controlo da qualidade definidos pela ERSAR, descritos nos Planos de Controlo da Qualidade da Água (PCQA), que são executados durante todo o ano. A supervisão dos resultados e das medidas apresentadas, do controlo analítico elaborado pelos laboratórios acreditados, é feita pela Entidade Gestora, pela Autoridade de Saúde e pela Entidade Reguladora, sendo de referir que a pesquisa documental realizada indica que as cooperativas cumprem todas as exigências e controlos da ERSAR e colocam-se nos 98% de boa qualidade da água em Portugal.

6. Considerações finais

Este estudo demonstrou, jurídica e empiricamente, a função social das cooperativas.

A análise à evidência recolhida junto de cinco Cooperativas de Distribuição de água localizadas no sul do Concelho de Paredes revela que, em todos os casos, a mobilização da resposta por parte da sociedade civil ocorre na sequência da identificação de uma necessidade da população relativa ao acesso a um bem essencial que é o direito à água, relativamente ao qual se verificava uma lacuna (social) que não estava a ser adequadamente satisfeita, nem pelo Estado, nem pelo mercado.

Nos casos em análise, constata-se que a motivação que esteve na génese da constituição das cooperativas foi a existência de sistemas rudimentares de acesso à água, que comprometiam a sua disponibilidade

e higienização. As populações encontraram na cooperativa forma jurídica adequada de organização empresarial de proximidade e envolvimento para a resolução do problema do acesso à água e sua distribuição. Os atores envolvidos revelaram criatividade, inovação e entreatada na realização desta oportunidade social.

A evidência empírica salienta a clara função social das cooperativas, as quais, através da atividade realizada com e para os membros, permitem o acesso a um bem escasso, com implicações ao nível da saúde, ambiente e dignidade humana, e cuja ausência é capaz de comprometer os direitos humanos fundamentais. Através da iniciativa empreendida, foi possível tornar disponível um bem público – a água – a todos os interessados, em condições de elevada qualidade e acessibilidade, bem como a melhoria da qualidade de vida da população.

Através da participação direta dos seus membros, decorrente da organização e funcionamento democrático da cooperativa, foi possível construir as respostas mais adequadas para aquela comunidade, bem como a mobilização dos recursos necessários, através dos seus membros ou envolvente externa, muitas vezes a custos simbólicos, tendo em conta a função social reconhecida pela população à cooperativa.

Em todos os casos, observa-se a primazia dos objetivos sociais sobre o capital, que faz parte do ADN de toda e qualquer cooperativa e que se reflete no objeto social definido nos seus estatutos. Como tal, a criação e desenvolvimento da atividade das cooperativas de distribuição de água revelam a concretização do seu fim mutualístico, traduzido na satisfação das necessidades dos seus membros. Observa-se, ainda, na evidência empírica recolhida, a presença muito vincada dos princípios cooperativos, sendo de destacar a adesão voluntária e livre, o interesse pela comunidade e a participação económica dos seus membros. De referir, igualmente, a democratização no acesso a um bem fundamental (a água) que é proporcionado pelas cooperativas. Até então, apenas famílias com melhores condições económicas eram capazes de ter acesso à água potável no domicílio. Através do modelo cooperativo adotado, foi possível assegurar a satisfação de necessidades básicas de todos os habitantes que o pretendessem, a custos socialmente aceitáveis, sem a existência de fatores de discriminação ou exclusão.

A função social da cooperativa é evidenciada quer na relação com os seus membros (dimensão intercooperativa), quer nas relações que estabelece com a comunidade (dimensão extracooperativa). De facto, as cooperativas mostraram-se capazes de promover a satisfação dos interesses sociais e económicos dos seus membros, mais especificamente o acesso à água, constituindo um veículo para a satisfação das suas necessidades (fundamentais) que, de outro modo, não poderiam

ser supridas. O escopo mutualístico, a cooperação mútua, a entreajuda e a equidade são evidenciadas em todas as unidades em análise, tendo sido fundamentais para a criação da resposta social.

Os resultados obtidos evidenciam, ainda, a função social extracooperativa desempenhada pelas cooperativas de distribuição de água do sul do Concelho de Paredes. Observa-se o contributo e o papel propulsor para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades e territórios. As respostas, que foram criadas nos anos 80, verificam nos dias de hoje uma adesão significativa por parte dos habitantes em que se encontram localizadas as cooperativas.

O modelo de gestão da cooperativa, autogestionado, democrático e participado, proporciona a repartição dos benefícios em função da participação na atividade da cooperativa, induz a perceção da participação das cooperativas no desenvolvimento sustentado das comunidades face ao património adquirido e as decisões são entendidas no âmbito da criação de valor social e económico.

7. Referências bibliográficas

- CAETANO, Marcello. 1990. Manual de Direito Administrativo. 10.^a Edição Revista e Atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Tomo II, Alameda, Coimbra
- FAJARDO, Gemma, FICI, Antonio, HENRY, Hagen, HIEZ, David, MEIRA, Deolinda, MÜNKNER, Hans-H. e SNAITH, Ian. 2017. Principles of European Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports. Cambridge, Intersentia.
- FAUQUET, George. 1980. O Sector Cooperativo. Ensaio sobre o lugar do homem nas instituições cooperativas e destas na economia (tradução de F. Pinto). Lisboa, Livros Horizonte.
- FERNANDES, José Pedro. 1991. Domínio Público, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. IV. Lisboa, p. 166.
- FICI, Antonio. 2015. El papel esencial del derecho cooperativo. *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, 27: 13-47.
- GARTEIZ-AURRECOA, Javier Divar. 2011. Las cooperativas: una alternativa económica. Madrid: Dykinson.
- HENRY, Hagen. 2013. Superar la crisis del Estado de Bienestar: el rol de las empresas democráticas, una perspectiva jurídica. *Ciriec España- Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 24: 11-20.
- MEIRA, Deolinda. 2012. Uma análise do regime jurídico da cooperativa à luz do conceito de empreendedorismo social. *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa* n.º 23: 7-29.
- MEIRA, Deolinda. 2010. As operações com terceiros no Direito Cooperativo Português (Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 18

- de dezembro de 2007). RCEJ – Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, n.º 17: 93-111.
- MEIRA, Deolinda. 2015. Contributos legislativos para a criação de empresas cooperativas: a livre fixação do capital social. *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 26: 27-52.
- MEIRA, Deolinda. 2018. O princípio da participação económica dos membros à luz dos novos perfis do escopo mutualístico. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, N.º 53: 107-137. <https://doi.org/10.18543/baidc-53-2018pp107-137>.
- MEIRA, Deolinda. 2019. Identidade cooperativa, admissão e demissão dos cooperadores. Realidades convergentes no direito português. In J. Miranda, L. Sousa & E. Gadea (Eds.), *Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa* (71-96). Curitiba: Brazil Publishing.
- MEIRA, Deolinda e RAMOS, Maria Elisabete. 2015. Os princípios cooperativos no contexto da reforma do Código Cooperativo português. *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 27, 401-428
- MIRANDA, João; MARQUES, Rui Cunha, GUIMARÃES, Ana Luísa e KIRKBY, Mark. 2017. *Temas de Direito da Água*. Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas /Centro de Investigação de Direito Público.
- MÜNKNER, Hans-H.. 2015. *Co-operative Principles and Co-operative Law*, 2nd, revised edition. Wien, Zurich: Lit Verlag GmbH e Co. KG.
- NAMORADO, Rui. 2017. *A Economia Social e a Constituição, Economia Social em Textos*, 3. Coimbra: CECE/FEUC.
- NAMORADO, Rui. 2018. Artigo 3.º In Deolinda Meira e Maria Elisabete Ramos (eds), *Código Cooperativo anotado* (28-36). Coimbra: Almedina.
- SOUSA, Simão Mendes . 2019. A tarifa social enquanto garante de acessibilidade e universalidade do direito à água. *Revista Eletrónica de Direito Público*, n.º 6, vol. 1: 166-191
- YIN, Robert. 2009. *Case Study Research: Design and Methods* (4 ed.). SAGE Publication, Inc.