

INFRA-ESTRUTURAS DE SANEAMENTO BÁSICO

Reflexões e Propostas

João de Quinhones Levy (*)

1 – HISTORIAL

Foram estabelecidas no PEAASAR (Plano Estratégico para Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais) as metas a alcançar até ao ano de 2006, em termos de nível de atendimento das populações para o abastecimento de água, 95%, drenagem e tratamento de águas residuais domésticas, 90%, e de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos (RSU), 90%.

Embora tenham sido efectuados vultuosos investimentos, estas metas não foram alcançadas, prevendo-se como nova data o ano de 2008. Relativamente ao montante investido, desconhece-se o seu valor pois que ele corresponde à soma dos financiamentos comunitários, com os efectuados pelos sectores público e privado. Um outro indicador, também não disponível, é o do custo por habitante servido que resultou dos investimentos efectuados em cada uma das infra-estruturas. Qualquer um destes dados será necessário para que se possa efectuar uma avaliação do modelo adoptado para o Sector.

Para além dos investimentos, toda a organização do Sector sofreu profundas alterações nos últimos 30 anos que deverão ser analisadas, antes de se avançarem com as estratégias para os anos vindouros.

Para a actualização do PEAASAR há que voltar a meados da década de 70 para, em seguida, ir analisando as diversas opções que foram sendo tomadas ao longo de 30 anos e os seus resultados.

(*) Professor associado do I.S.T.

Naquela década, para dotar o País das necessárias infra-estruturas de Saneamento Básico, foi prevista a criação de cerca de uma dezena de Regiões de Saneamento Básico (RSB). Estas RSB seriam responsáveis pela gestão de todas as infra-estruturas, alta e baixa incluídas (terminologia actual), e seriam financeiramente equilibradas pois que se previa lançar tarifas para custear os sistemas.

Era um modelo que estabelecia unidades de gestão com uma dimensão adequada, com sistemas regionais de abastecimento de água e sistemas de águas residuais que, embora não regionais, englobavam diversos aglomerados, isto é, a ETAR servia várias localidades. Os sistemas de RSU tinham também uma expressão regional. As administrações eram regionais, não havendo uma entidade holding que tutelasse as diversas RSB.

Este modelo não foi avante porque, em 1977, a legislação portuguesa foi alterada no sentido de atribuir aos municípios a responsabilidade de gestão das infra-estruturas de Saneamento Básico e de possibilitar o lançamento de taxas e tarifas.

O facto dos municípios terem cores políticas diferentes, tal como uma reduzida experiência em gestão, levou-as a ter uma visão muito local, que os levou a abandonar soluções regionais, como o da estruturação do País em RSB. A gestão municipal mostrou, contudo, que a proximidade entre prestador de serviço e utente levava a um maior dinamismo pois que se ultrapassava muito da burocracia inerente a uma gestão assente em muito níveis de poder e decisão.

Apesar do esforço municipal e do voluntarismo de muitos autarcas, a situação no início de 90 não foi a esperada. Os níveis de atendimento continuavam baixos. Dados de 1990 referem que só 77% da população era servida com AA ao domicílio. Quanto às ARD, 50% era servida por redes e 21% por ETAR. Muitos dos investimentos não se traduziram em aumento da população servida porque não houve um bom planeamento. Como exemplo encontravam-se ETAR que não funcionavam porque não tinha sido construído o emissário, ou não havia posto de transformação ou redes de água que aguardavam a construção do reservatório.

Estes 15 anos evidenciaram as vantagens de uma gestão regional ao nível do planeamento e de uma participação activa dos municípios, a nível local. As empresas privadas até então, tiveram apenas envolvimento significativo no projecto e na construção. Na operação e manutenção, a actividade das empresas foi reduzida pois que os municípios consideravam que poderiam bem realizar essas tarefas.

Em 1993, com taxas de cobertura inferiores às planeadas e com investimentos a realizar na ordem dos 5 mil milhões de euros, o Governo à data considerou haver a necessidade de envolver os privados, quer ao nível do financiamento, quer da exploração dos sistemas. A legislação relativa à delimitação dos sectores foi alterada para permitir o acesso de capitais privados às actividades económicas de água, drenagem e tratamento de águas residuais, e de colecta e tratamento de resíduos sólidos.

Ao mesmo tempo que foi aberto o Sector, foram criados 6 sistemas multimunicipais (5 AA e 1 ARD) cuja actividade em alta foi vedada aos privados. Nestes sistemas, a percentagem de financiamento foi muito elevada, 85%, o que levou a que fossem seleccionadas, invariavelmente, as mais onerosas com a justificação de que eram tecnicamente superiores. Quanto à participação dos privados na Baixa, ela foi pouco expressiva até ao final da década 90. Contrariamente ao esperado, os municípios quase não lançaram concursos de concessão. Julga-se que por duas razões. A primeira, porque os municípios compreenderam que, ao concessionarem os sistemas, o tarifário teria que ser aumentado, dado que as tarifas que estavam a praticar, não asseguravam a sustentabilidade dos sistemas. Como quaisquer aumentos em tempo de eleições se pagam caro, cedo foram protelados para o final da década. Como segunda razão, está o hábito de sempre esperar por financiamentos e subsídios para a realização das obras. Os municípios não foram devidamente informados dos modelos possíveis para a gestão dos seus sistemas, pelo que continuaram a manter as suas práticas baseadas em financiamentos a fundo perdido.

Destes anos podem tirar-se várias conclusões. A criação de sistemas multimunicipais foi vantajosa porque permitiu a construção de sistemas que em muito ultrapassaram a visão municipal, sendo possível construir infra-estruturas com custos per capita mais baixos. Os financiamentos a 85% mostraram-se errados porque inviabilizaram investimentos noutras áreas. Quanto à Baixa, foi notória a falta de informação ao nível autárquico. Uma outra situação que se verificou a partir de 1997, foi a da participação de empresas de capitais públicos a participar em concorrência com empresas privadas, o que veio a tornar os concursos pouco transparentes. Tendo o mercado sido aberto aos privados em 1993 para que estes financiassem cerca de 1/3 dos montantes necessários e para que se introduzisse uma gestão empresarial, tal participação contrariou a lógica que tinha levado à alteração da legislação.

Esta concorrência motivou o abandono de privados que se tinham posicionado no Mercado das concessões.

A partir de 2000, o modelo de 1993 foi estendido a todo o País, criando-se novos sistemas multimunicipais de AA e ARD, só de ARD e de RSU. Apenas um pequeno número de municípios não aderiu a este modelo, basicamente estruturado em empresas com 51% do capital da AdP e 49% dos municípios servidos pelo sistema, criando, em alternativa, sistemas multimunicipais.

De 2002 a 2005, com um novo Governo de cor contrária, foram avançados vários modelos alternativos, alguns deles baseados na privatização da holding AdP, total ou parcialmente. Nenhum destes modelos avançou, pelo que a situação actual é a mesma de 2002: em alta uma holding que detém 51% do capital das multimunicipais e 100% da EGF, que por sua vez detém a maioria do capital de cada uma das multimunicipais de RSU; em Baixa, a gestão é directa ou indirecta através de Serviços Municipais, Serviços Municipalizados ou Empresas Municipais, e indirecta através de empresas de capitais públicos ou privados.

Com um novo Governo, que foi o responsável pela extensão do modelo multimunicipal a todo o País, procura-se estabelecer a estratégia a seguir que

terá que ter em conta com a situação dos sistemas, com a experiência entretanto adquirida e com a situação financeira em que se encontra a economia nacional.

2 – ÁGUA E ÁGUAS RESIDUAIS

Metas

Até ao fim da década ter-se-ão que alcançar as taxas de cobertura estabelecidas no PEAASAR. O valor dos investimentos a realizar ronda os 7 mil milhões de euros no conjunto da Alta e da Baixa (50 + 50%), valor superior aos financiamentos comunitários.

Para que estas metas sejam alcançadas ter-se-ão que envolver a Administração Central e Regional, os Municípios, os projectistas, os empreiteiros, os fornecedores e montadores de equipamento, os operadores e os financeiros. Uma estratégia