

Co-operation Models for Environmental Infrastructures Projects

VIENNA, 17 and 18 September, 2001

“The role of Private Companies in the management of Public Services”

João de Quinhones Levy
Civil Engineer (PhD)
President of ECOSERVIÇOS Group

1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS

Independentemente da entidade que assegurar a gestão dos sistemas de saneamento básico (água, águas residuais e resíduos sólidos), esta deverá ter sempre como princípio que está a prestar um serviço público de especial importância devido à sua estreita ligação com a saúde das populações.

A discussão sobre quem deve assegurar o serviço deve, assim, ser subordinada a uma outra relativa à qualidade do mesmo. Deve gerir um serviço, quem o souber gerir melhor. A escolha da entidade gestora deve por isso assentar em critérios técnicos e económicos e não em quaisquer razões políticas.

Para que se possam tirar conclusões quanto ao êxito de um modelo de gestão terão que se estabelecer previamente objectivos de qualidade a atingir, tal como as correspondentes medidas de eficácia.

Servir com qualidade a um custo exagerado estará tão fora dos objectivos como servir sem qualidade a baixo custo.

Para que se possa avaliar a qualidade do serviço prestado e concluir da forma de gestão mais apropriada, as entidades gestoras terão que elaborar periodicamente relatórios que documentem a qualidade do serviço que prestam. Ao mesmo tempo

uma outra entidade, independente das gestoras, terá de controlar os resultados e compará-los pois que só assim se poderá julgar a performance da gestão.

Só se poderá concluir da qualidade do modelo de gestão adoptado após alguns anos de operação, comparando os objectivos iniciais com os verificados, com base em medidas de eficiência estabelecidas.

A constituição das empresas gestoras, de capitais públicos ou privados, a associação de municípios ou a constituição de empresas municipais não podem em si ser consideradas como um êxito, pois que não são mais do que instrumentos para conseguir um objectivo – servir bem a um custo correcto.

Tal como nos outros países da Comunidade Europeia, também em Portugal se discute actualmente sobre qual a melhor forma de gerir os sistemas públicos, assim como quem deve prestar o serviço.

É uma discussão que assenta muitas vezes mais em questões políticas do que técnicas, que esquece a história das instituições e que se desvia do verdadeiro objectivo – servir bem o consumidor.

No presente artigo em que se baseia a comunicação a este seminário, após a síntese das diversas formas de gestão, é feito um pequeno historial da gestão dos sistemas de saneamento básico no país nos últimos 25 anos, analisando as medidas que foram sendo tomadas. Discute-se a actual estratégia governamental e defende-se a participação dos privados no sector.

2 - FORMAS DE GESTÃO

São as seguintes, as formas institucionais de gestão:

A – Gestão realizada pelo Município

A.1 – Serviços Municipais

São os serviços técnicos da Câmara que efectuam a gestão dos sistemas. As verbas necessárias têm que ser inscritas no plano orçamental municipal. O pessoal não é específico dos serviços de exploração.

Assegura um bom controlo do pessoal e das despesas, mas por outro lado não tem flexibilidade orçamental, nem dá prioridade aos trabalhos de exploração. Toda a operação de recurso ao crédito é muito burocratizada, tal como as de contratação de pessoal e de aquisição de equipamentos e serviços. A intervenção política na gestão é máxima e a gestão empresarial é impossível.

A.2 – Serviços Municipalizados

Têm autonomia administrativa e financeira relativamente à Câmara e são geridos por um conselho de administração próprio. Não têm personalidade jurídica.

As maiores dificuldades têm a ver com o facto de ser o município que tem que encontrar os seus financiamentos e de ter que alargar continuamente os seus quadros, assim como de assegurar a sua formação. A burocracia relativa à contratação de pessoal e à aquisição de bens e serviços é a característica do sector público - morosa e complexa.

A.3 – Empresas Públicas Municipais

Municípios e Associações de Municípios podem desde 1998 criar empresas de capitais públicos ou empresas de capitais maioritariamente públicos. Têm personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A gestão deve ser equilibrada e os empréstimos a médio e longo prazo são considerados nos limites da capacidade de endividamento do Município.

B – GESTÃO DELEGADA

B.1 – Concessão

Nesta forma de gestão, quer a construção, quer a exploração, são da responsabilidade do concessionário. Os pagamentos ao concessionário são feitos directamente pelos utilizadores do sistema.

Todos os riscos de gestão são suportados pelo concessionário, assim como os encargos de construção e exploração.

Esta forma de gestão é especialmente indicada quando o município não tem o capital necessário para construir os sistemas. Os contratos são do tipo BOT – Build, Operate and Transfer, o concessionário não é dono das infra-estruturas.

B.2 - Arrendamento

É uma forma de gestão semelhante à anterior, exceptuando o que respeita à construção das infra-estruturas que é da responsabilidade do município. Todos os trabalhos referentes à manutenção dos sistemas, incluindo reparações e substituições de equipamento são por conta do arrendatário. Apenas novos sistemas ou ampliações do existente são da responsabilidade do município.

Tem a desvantagem de implicar o recurso ao crédito por parte do Município para fazer face aos investimentos.

B.3 – Prestação de Serviços

Nesta forma de gestão o município entrega a exploração dos sistemas a uma empresa privada. Os serviços contratados têm que ser parcelares pois que a entrega total da exploração do sistema traduz-se por uma concessão.

A empresa que presta os serviços é paga pelo município, que assume perante os utilizadores a responsabilidade da gestão dos sistemas.

B.4 – Gestão Mista

Consiste numa gestão partilhada entre os sectores público e privado. Traduz-se, normalmente, na constituição de uma sociedade com capitais mistos que tem como objecto, a gestão de um determinado serviço municipal.

Trata-se de uma forma de gestão que coloca o município nos dois lados: do serviço e do consumidor, o que pode trazer colisão de interesses.

Empresas Municipais de capitais maioritariamente públicos são um exemplo deste tipo de gestão.

C – PRIVATIZAÇÃO

C.1 – Contratos BOOT – Build, Own, Operate and Transfer

São contratos semelhantes aos da concessão mas em que a propriedade durante o tempo do contrato é da empresa. Em Portugal não são ainda autorizados.

C.2 – Propriedade Privada (OUT RIGHT SALE)

Também não permitido no país, neste tipo de gestão a empresa será sempre detentora do sistema.

3 - A GESTÃO NO PAÍS

Período de 1977/1990

A legislação portuguesa promulgada em 1977 atribuiu aos municípios a responsabilidade da gestão dos sistemas de saneamento básico.

Neste período, o esforço financeiro feito por muitos municípios foi muito grande, mesmo com a comparticipação dos fundos comunitários. Diversos municípios ficaram sem capacidade de efectuar investimentos noutras áreas, para além do saneamento

básico, com especial relevância para aqueles municípios que mantiveram preços políticos para os serviços, inferiores ao custo dos mesmos.

Os resultados obtidos a nível nacional ficaram muito aquém do esperado, com níveis de atendimento baixos, principalmente no respeitante ao tratamento das águas residuais e dos resíduos sólidos.

Dados de 1990 referem que 77% da população de Portugal Continental (94% do País) era servida com abastecimento de água ao domicílio. Quanto a rede de esgotos, apenas 50% da população era servida sendo apenas 21% destes esgotos tratados.

Em termos qualitativos, quanto ao abastecimento de água, 40% da população atendida tinha um serviço bom, 54% um serviço regular e 6% um serviço mau.

Quanto aos esgotos apenas 25% da população era bem servida, sendo o serviço regular para 51 % e mau para 24% dos inquiridos.

Período 1990/93

Em 1990 foi promulgado novo Decreto Lei agora responsabilizando a Administração Pública pela vigilância e controlo dos sistemas.

Apesar de legislado, a vigilância por parte da Administração Central foi quase inexistente por falta de meios humanos e materiais. Ao não haver vigilância e fiscalização, e sendo um custo acrescido o do controlo dos sistemas, a generalidade dos Municípios não encarou com a importância devida aquele diploma. No final do ano de 1993, menos de 20 % cumpriam a legislação.

Período 1993/99

No ano de 1993 é alterada a legislação relativa à delimitação de sectores passando a permitir-se o acesso de capitais privados às actividades económicas de água, drenagem e tratamento de águas residuais e de colecta e tratamento de resíduos sólidos.

Por forma, contudo, a limitar a actividade dos privados, neste mesmo ano saiu também uma lei estabelecendo o regime legal da gestão e exploração dos sistemas multimunicipais, vedando a sua gestão aos privados e criando 7 empresas multimunicipais às quais foram atribuídas a maior parte dos fundos do 2º Quadro de Apoio. Com uma comparticipação muita elevada, 85%, foram feitos vultuosos investimentos em projectos específicos, limitando-se a área de intervenção (1 000*10⁶ €). Uma alternativa poderia ter sido a de reduzir as comparticipações, envolvendo os privados no financiamento e deste modo alargar a área de intervenção.

Com a criação destas empresas os privados consideraram que a Administração estava a guardar para si a parte interessante do negócio (elevado caudal e poucos clientes) deixando para eles a parte arriscada (muitos clientes com pequenos caudais). Apesar das críticas os privados dispuseram-se a aceitar as regras impostas que os limitavam aos sistemas municipais. Investiram cerca de 350*10⁶ € e garantiram o serviço a 1 200 000 habitantes em água e 1 050 000 habitantes em esgotos, conforme Quadros I e II (M. Ramalho, AEPSA 2001)

SISTEMAS MUNICIPAIS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA CONCESSIONADOS	
<ul style="list-style-type: none"> • 17 Empresas Concessionárias • 27 Municípios <ul style="list-style-type: none"> - ± 1.200.000 hab. (250 000 hab. em “Alta”) • Compromissos <ul style="list-style-type: none"> - Investimentos (em 9 Concess.) - Rendas 	150.000.000 € 362.500.000 €

Quadro I – Sistemas Municipais de Abastecimento de Água Concessionados

SISTEMAS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO CONCESSIONADOS	
<ul style="list-style-type: none"> • 10 Empresas Concessionárias <ul style="list-style-type: none"> - 9 incluem o serviço de abastecimento de água • 12 Municípios <ul style="list-style-type: none"> - ± 1.050.000 hab. (375 000 hab. em “Alta”) • Compromissos <ul style="list-style-type: none"> - Investimentos (em 8 Concess.) - Rendas 	<p>200.000.000 € (já mencionadas)</p>

Quadro II – Sistemas Municipais de Saneamento Concessionados

Ao permitir-se a entrada dos privados na gestão dos sistemas municipais acreditava-se que rapidamente os municípios iriam optar pela via da concessão dos serviços como forma de gestão, o que não aconteceu. Os defensores da gestão pública consideraram que este reduzido número provava que os municípios não estavam interessados em optar por esta via, devendo avançar-se para outras alternativas - a manutenção da gestão dentro do sector público ou sistemas mistos de gestão.

Os apologistas do sector privado consideraram que a falta de interesse dos municípios tinha origem no facto do governo nunca ter incentivado tal sistema, apesar de o ter criado, e de ter confundido os municípios com a constituição de empresas de capitais públicos a quem incumbiu de gerir sistemas de saneamento básico.

Para além de todas estas razões um aspecto é claro, se o consumidor não é exigente, se a Administração não controla, nem fiscaliza, não há qualquer razão para alterar a prática do País. Para quê aumentar a qualidade e o custo do serviço, para quê novos mecanismos de gestão, se os anteriores servem tão bem num sistema onde o consumidor não exige?

Findo este período, verificou-se que as metas previstas não foram atingidas, nem o seriam no final do milénio. Nessa data estava-se longe dos 95% previstos para o abastecimento de água e para a remoção e tratamento de RSU, e longe dos 90% previstos para a drenagem e tratamento das águas residuais.

TAXAS DE COBERTURA			
Serviço	Situação	Objectivos	
	1999	1999	2006
<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimento de Água - Ligação Domiciliária 	90%	95%	95%
<ul style="list-style-type: none"> • Saneamento - Ligação Domiciliária - Tratamento 	70%	90%	90%
	55%	90%	90%

Quadro III – Situação em 1999

Certamente que poderão ser avançadas várias justificações, nenhuma poderá negar a evidência. Desde 1977 que a responsabilidade da gestão das infra-estruturas de saneamento básico é dos municípios, tal como desde 1990, a legislação estabeleceu a obrigatoriedade da Administração Pública controlar a qualidade da água e das águas residuais, e definiu os limites e os objectivos de qualidade, a periodicidade do controlo e da vigilância.

O sector público, embora tivesse a 100% a responsabilidade do saneamento básico, não foi capaz de alcançar as metas que ele próprio estabeleceu.

4 – POLÍTICA ACTUAL (2000 – 2006)

O MAOT – Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território apresentou para este período um Plano Estratégico para Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais.

A sua estratégia assenta em 32 sistemas Multimunicipais, sendo a AdP – Águas de Portugal, empresa de capitais públicos gerida pela administração central, accionista maioritária em todos eles (51%), tendo os Municípios como sócios (49%).

O Estado passa a controlar todo o negócio do ciclo da água, dispondo das verbas do III Quadro Comunitário de Apoio, orientando a construção e a gestão dos sistemas, para uma organização empresarial de capitais públicos, prescindindo do sector privado.

Mesmo antes da entrega da versão definitiva do Plano Estratégico, o Ministério do Ambiente conjuntamente com o IPE – AdP encetaram diligências junto dos Municípios, com vista à constituição de empresas de capitais públicos, concessionárias dos Sistemas Multimunicipais, englobando os Sistemas em “baixa”.

Assim, as expectativas criadas às empresas continuam a ser defraudadas porque lhes é retirado o mercado dos sistemas municipais, onde já se debatiam em condições de desvantagem nos concursos, com empresas do universo do IPE – AdP, como vem acontecendo desde 1997.

5 – POSIÇÃO DOS PRIVADOS

Actualmente o plano estratégico do Governo assenta em empresas de capitais públicos, 51% da Administração Central e 49% das Autarquias.

As 32 empresas constituídas abrangem a maior parte da população do País, a gestão dos sistemas em alta será pois da responsabilidade do sector público.

Em baixa, redes de distribuição e de drenagem, a situação é similar, a Administração Central através do IPE detém as empresas, Aquapor e Luságua, que gerem a maioria das concessões.

Pode-se resumir a estratégia governamental desta forma, após a abertura do mercado aos privados, o actual Governo fechou-o às empresas gestoras pretendendo dos privados apenas financiamentos.

Se as empresas privadas do sector se sentem prejudicadas com a estratégia actual do Governo, também da parte dos municípios, não há uma concordância plena, tendo a sua adesão resultado em grande parte da pressão exercida sobre as mesmas através dos fundos de coesão.

Como exemplo deste desagrado, as câmaras do distrito de Évora estão a constituir uma empresa intermunicipal para gerir os serviços de esgotos e águas, por considerarem que o sistema de empresas multimunicipais favorecido pelo Governo é uma forma de “expoliação”.

O Governo é acusado de pressionar as câmaras a aceitar o sistema multimunicipal, que “impõe que a maioria do capital caiba à empresa Águas de Portugal”. Em alternativa, as autarquias preferem a fórmula da empresa intermunicipal, “com maioria de capitais das câmaras, mas aberta a outras participações”.

Além de “retirar às autarquias o controlo”, o sistema proposto pelo Governo “prevê a transferência para a empresa a constituir do património municipal a preços de custos de construção, aos quais haveria ainda a retirar eventuais subsídios comunitários”. Contudo, em caso de posterior privatização, o património seria já avaliado a preço de mercado, segundo aquele município.

Outro autarca, o da Câmara de Tavira, face à sua adesão ao sistema multimunicipal do Algarve refere: “Eu bem queria ficar de fora, mas não fazia as obras que queria fazer. Foi dito que, quem não entrasse, ficava fora do Fundo de Coesão”.

Com esta estratégia o peso da administração pública aumenta, enquanto o envolvimento dos privados diminui. Os privados não são chamados para contribuir para o desenvolvimento deste sector e todo o aparelho do Estado, através da Administração Pública, de empresas públicas, de instituições, de organismos, continua a aumentar de peso.

O governo justifica a sua actuação afirmando que os sistemas de água, de águas residuais e resíduos sólidos são estruturantes e por isso devem ser controladas pelo Estado, pois só este garante um serviço de boa qualidade a um baixo preço. Esta posição do Governo não tem a aceitação dos privados por 5 razões fundamentais.

A primeira razão está associada à economia do País que vê diminuir o crescimento do PIB e aumentar a inflação. Uma das medidas para inverter a situação é a de reduzir o peso do Estado. Não se compreende assim, como é que se continuam a criar empresas de capitais públicos para controlar as águas de abastecimento, os resíduos, as águas residuais. São empresas que cedo se tornarão pesadas devido à estrutura que estão a tomar.

Se há que diminuir o peso da Administração, estas empresas deverão apenas ser gestoras ou mesmo ceder o seu lugar aos privados.

O facto dos privados só pretenderem o lucro enquanto o público se preocupa com a qualidade é outra das razões mais avançadas para justificar a política do Governo. Nada mais errado e nada mais falso nesta afirmação. Se recuarmos uns anos atrás, à data em que só existia uma empresa pública de comunicações os preços eram exagerados. Tanto que o eram que assim que começaram as empresas privadas a trabalhar, as tarifas caíram semana após semana.

Também nos podemos lembrar que durante anos os municípios (Administração Pública local) foram os únicos responsáveis pela distribuição de água, pela recolha de resíduos, recolha das águas residuais, isso é, um serviço público prestado pelo sector público mas, como é reconhecido por todos, de baixa qualidade. Parece pois que cai pela base esta afirmação de que o sector público é garante da qualidade.

Relativamente a este aspecto da qualidade, há que ter presente que esta só se verifica na prestação de um serviço quando existem em simultâneo três agentes representando cada um, um dos vértices do triângulo de satisfação: o prestador de serviços, o consumidor e o que fiscaliza.

Quando não há fiscalização, o serviço não é efectuado em condições. Ora, em contratos com privados há penalizações, há controlo que é feito por aquele que concessiona. No Estado, a prática mostra que não. Uma câmara, ou um organismo público, ou uma E.P. não é penalizada por não tratar as águas residuais ou os resíduos, nem por distribuir água em más condições. Como o Estado não se controla a si próprio, é mais fácil um serviço ser de qualidade quando é prestado por um privado que é fiscalizado do que quando é prestado pelo sector público.

O custo dos serviços é outra das razões apontadas para a existência das empresas públicas. Teoricamente um privado só pensa no lucro enquanto o sector público serve melhor minimizando os custos. É perfeitamente falso. Compare-se um contrato de concessão entre uma Câmara e um privado com um contrato entre o Estado Português e a AdP. No primeiro, o privado é obrigado a fixar a tarifa para os próximos 30 anos, baseado nos investimentos que tem que discriminar. No contrato com a AdP, os custos que norteiam a tarifa são calculados sem quaisquer limitações, não há a necessidade de olhar para a concorrência, pois que esta não existe. São colocados todos os custos parciais considerados adequados e sobre estes custos é aplicado o lucro de 7 a 8%, função da rentabilidade das Obrigações do Tesouro acrescida de 3%. Se mesmo assim se verificar que não há equilíbrio económico/financeiro, o Estado português permitirá que sejam revistas as tarifas por forma a encontrar-se esse equilíbrio, ou seja, é um cheque em branco que os municípios estão a passar à Águas de Portugal para que esta faça a gestão dos seus sistemas. Em conclusão, podemos

dizer que os preços são mais seguros num contrato com privados do que com o Estado.

Um quarto argumento para justificar a existência dos sistemas multimunicipais tem a ver com a necessidade de se criar dimensão. É certo que o factor de escala é extremamente relevante em obras de engenharia sanitária pois que, à medida que uma infra-estrutura serve um maior número de habitantes, o seu custo por habitante diminui.

É de facto uma razão para se criarem sistemas com dimensão, é razão para que os municípios se associem e criem sistemas multimunicipais, não é justificação para criar sistemas geridos pela Administração Central.

Não se compreende porquê entregar 51% de uma empresa multimunicipal a uma terceira que não é nem cliente, nem o capitalista que vai entrar com dinheiro. É apenas uma empresa que faz de entidade gestora. Porque não deverão ser os municípios a entregar a gestão das infra-estruturas, através de concursos públicos, à empresa ou empresas que melhor proposta apresentarem. A situação que está a ser criada no país não é a que melhor vai servir os utilizadores, porque os custos não serão certamente os mais baixos e porque, não há razão alguma para que o poder decisório pertença a uma entidade da administração central, longe dos utilizadores, em vez de pertencer à administração local

Conclui-se com uma quinta justificação para defender a posição dos privados e que é a da rentabilidade, indicador que tem a ver com a necessidade de criar futuro para as populações. O futuro de um País cria-se com empresas, que começam pequenas, que se vão desenvolvendo, vão tendo peso e acabam ao fim de 10-15 anos por serem empresas com facturações importantes. É normal que um País em que o seu produto nacional bruto advém essencialmente das pequenas e médias empresas, acarinhe e crie meios para que estas se desenvolvam. Deve criar-lhes negócio, deve acompanhá-las, deve pugnar pelo seu desenvolvimento para que venha a retirar em poucos anos os devidos rendimentos.

Se estas empresas não tiverem lucros, por maiores ou menores que sejam os impostos, não há receitas e o país não poderá evoluir.

Sendo o ambiente uma das áreas que melhor pode propiciar a criação de novas empresas, toda a política governamental deve assentar em acções tendentes ao desenvolvimento empresarial. É por esta razão que os privados deste País reclamam contra a política do Governo

A orientação actual visa controlar um sector do Ambiente que é considerado estrutural, quando o grande objectivo deveria ser coordená-lo e fomentar o desenvolvimento económico.

Este desenvolvimento em nada restringirá o poder do Estado. A Administração Pública deve ser pequena, formada por quadros de grande experiência, que não vejam no privado um concorrente e que coordenem e fiscalizem o trabalho das empresas privadas.