

**O ENVOLVIMENTO DOS SECTORES PÚBLICO E PRIVADO
NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA
E NA DRENAGEM E TRATAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS
EM PORTUGAL**

Amílcar AMBRÓSIO ⁽¹⁾

RESUMO

São passados em revista os principais problemas do sector da água em Portugal, isto é, do abastecimento de água no domicílio e da drenagem e tratamento das águas residuais urbanas, sendo especialmente sublinhados os que decorrem das alterações introduzidas no final de 1993 com a abertura das respectivas actividades económicas ao sector privado. Caracteriza-se um pretense modelo português de envolvimento dos sectores público e privado, com sistemas multimunicipais e municipais, mas que não está ainda consolidado e ainda não provou os seus potenciais méritos, já que, para se cumprirem os objectivos consignados no Plano de Desenvolvimento Regional (níveis de atendimento até ao final do século de 95% no abastecimento de água e de 90% na drenagem e tratamento de águas residuais urbanas), há atrasos significativos no lançamento de obras, de modo especial das integrantes de sistemas municipais, a captação de investimentos do sector privado não está a registar-se com celeridade e a formação pessoal adequadamente qualificado não se revela com suficiente repercussão.

Palavras-chave: gestão delegada, concessões.

(1) Engenheiro Civil (IST), Sanitarista (Delft). Professor Convidado da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente). Responsável Técnico da AMBIO.

1- INTRODUÇÃO

O autor participou, a convite e em representação da IPE - Águas de Portugal, S.G.P.S., S.A. (IPE-AdP), num "workshop" sobre "Institutional and Management Options" em 2-4 de Junho de 1997, em Voorburg (Haia), promovido pelo WSSCC - Water Supply and Sanitation Collaborative Council⁽¹⁾, tendo apresentado, por solicitação da IPE-AdP, um "case study" referente ao sistema português relativo ao abastecimento de água e à drenagem e tratamento de águas residuais urbanas⁽²⁾. O "case study" foi preparado e desenvolvido em Maio de 1997, na estrita obediência dos seguintes tópicos fixados previamente pela coordenação do "workshop":

- social and economic context
- main issues and changes in the water sector objectives
- activities and achievements
- the process
- problems encountered
- lessons learned
- conclusions

A presente comunicação retoma o texto do "case study" sem alteração da data da sua elaboração mas adaptado, no entanto, a leitores portugueses.

2- O CONTEXTO SÓCIO-ECONÓMICO E OS PRINCIPAIS PROBLEMAS E A EVOLUÇÃO DO SECTOR DA ÁGUA EM PORTUGAL

Nos últimos 25 anos em Portugal, desde os inícios dos anos 70, os níveis de atendimento no sector da água no território do continente, com uma população estabilizada na gama dos 9 500 000 ~ 9 350 000 habitantes, (i.e., excluindo as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores onde se

(1) O WSSCC surgiu no termo do Decénio Internacional do Abastecimento de Água Potável e do Saneamento (1981-1990) em resultado de uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução UN45/181 (1990)) que foi ao encontro dos desejos manifestados por muitos profissionais de (1) uma visão comum e de (2) alterações nos modos de actuação no sector por forma a torná-los mais eficientes. O WSSCC não é, todavia, um organismo das Nações Unidas, apesar da sua existência e das responsabilidades de colaboração por si assumidas derivarem da referida Resolução. O saldo do Decénio Internacional do Abastecimento de Água Potável e do Saneamento (1981-1990) ter-se-á revelado positivo embora modesto. Com efeito, há ainda, à escala mundial, cerca de 1,5 mil milhões de pessoas que não têm acesso a água potável e 3,5 mil milhões que não dispõem de meios adequados de saneamento. Para muitos é intolerável a dimensão de tal situação que afecta, muito marcadamente, os países em vias de desenvolvimento da África, da América Latina, da Ásia e do Pacífico onde vivem 2/3 da população mundial. Os objectivos do WSSCC tem a ver com este panorama e visam modificá-lo drasticamente no mais curto lapso de tempo possível pela contribuição de todos os profissionais que nele se encontram - através, fundamentalmente, de acções que vão no sentido (1) da sensibilização dos poderes políticos para a realização dos investimentos necessários, (2) do esclarecimento das populações e do desenvolvimento das noções básicas de higiene e de cidadania, (3) da procura de soluções eficientes de baixo custo para a implantação de sistemas de abastecimento de água e de saneamento.

(2) O abastecimento de água no domicílio e a drenagem e tratamento de águas residuais urbanas integram o que nesta comunicação se designa por sector da água.

concentram actualmente cerca de meio milhão de habitantes),tem vindo a evoluir do seguinte modo:

	1970	1976	1980	1987	1990
• população servida de água no domicílio (%)	40	49	55	61	80
• população servida por redes de esgotos (%)	15	32	38	41	60
• população ligada a estações de tratamento de águas residuais (%)	< 1	1	2,5	5	20

A média das capitações dos consumos domésticos de água no domicílio era, em 1990, da ordem dos 100 L/hab.dia.

Aqueles níveis de atendimento revelam, ainda, assimetrias acentuadas à escala regional: em 1990, em três distritos representando 20% da população, os níveis de atendimento não eram superiores a 50% em água fornecida no domicílio e a 25% na drenagem por redes de esgoto, enquanto que no distrito de Lisboa, representando também cerca de 20% da população, os valores eram, respectivamente, de 98% e de 94%.

Estes valores estão longe das médias da União Europeia com 95% da população servida de água no domicílio, 85% dispondo de redes de esgoto e 75% encontrando-se ligada a estações de tratamento de águas residuais urbanas.

A par deste panorama quantitativo importa referir que a qualidade da água de abastecimento não é ainda integralmente objecto de programas de controlo nos termos da lei portuguesa e directivas comunitárias aplicáveis e que, não obstante um crescente esforço no sentido do cumprimento do que se encontra estatuido, alguns parâmetros de parte da água distribuída continuam a não revelar resultados conformes com a mesma legislação. Por outro lado, das 441 estações de tratamento de águas residuais urbanas existentes no País (continente) e que foram objecto de um inquérito em Maio-Junho de 1996 para efeitos de levantamento das respectivas condições de funcionamento, cerca de 2/3 revelam deficiências (por sobrecarga e, ou inadequação do esquema de tratamento para se atingirem as eficiências fixadas na legislação) parte das quais encontrando-se mesmo fora de serviço.

Entretanto, nos mesmos anos atrás considerados, o PNB por habitante expresso em USD (a preços correntes) era de 812 em 1970, de 2 941 em 1980 e de 6 818 em 1990 (10 060 em 1995).

De uma maneira geral os portugueses podem pagar os preços dos serviços de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas: para a família de dimensão média (3 pessoas) que disponha apenas de um ordenado mínimo nacional os respectivos gastos representarão menos de 1,5% do respectivo valor.

O sector da água, quer no tocante à execução das respectivas infraestruturas quer no que respeita à gestão e à exploração dos correspondentes sistemas, constitui, desde há muito anos, em Portugal, atribuição dos municípios, com excepção de duas concessões outorgadas pelo Estado ao sector privado: na cidade do Porto, que já pertence à história dado ter caducado nos anos 20 deste século; na cidade de Lisboa, que caducou em 30 de Outubro de 1974, depois de ter vigorado desde

2 de Abril de 1886. Os municípios asseguram tal atribuição, ou através de serviços camarários, não dispondo de autonomia financeira nem administrativa, ou de serviços municipalizados os quais, sem autonomia financeira, tem-na administrativa.

É possível distinguir, desde os inícios dos anos 70, quatro períodos que reflectem alterações nos domínios do abastecimento de água às populações e da drenagem e tratamento das águas residuais urbanas:

a) o primeiro período terminou em 25 de Abril de 1974, com a queda do regime político que se havia instaurado em 1926;

b) o segundo período desenvolveu-se daquela data até 1986, ano da adesão de Portugal à então CEE;

c) o terceiro período decorreu até 1993, em que ficou consagrado na lei a possibilidade de intervenção do sector privado em actividades económicas pertinentes ao abastecimento de água às populações e à drenagem e tratamento das águas residuais urbanas;

d) o quarto período está, desde então, a decorrer.

No referido primeiro período manteve-se a política iniciada em 19 de Setembro de 1932, com o Decreto nº 21 698, do Estado participar nos investimentos necessários à execução das correspondentes infraestruturas: até 50%, com aquele decreto, mas apenas no abastecimento de água; até 50%, ainda no abastecimento de água, e a possibilidade de recurso a empréstimos muito favoráveis para os restantes 50% nas sedes de concelhos, a partir de 1944; até 75%, desde 1947, generalizadamente a todos os aglomerados populacionais independentemente de serem ou não sedes de concelhos, quanto ao abastecimento de água; cumulativamente até 75% nas redes de esgoto e de 90% nas estações de tratamento de águas residuais urbanas, a partir de 1970. Não obstante todas as disposições tomadas pelo Governo de então os níveis de atendimento em 1970 eram, como já indicado, muito baixos. Face a tal incomodidade para o Poder, no confronto com o que se ia passando nos países ocidentais da Europa em termos do desenvolvimento dos níveis e da qualidade de atendimento das respectivas populações, o Governo tomou a iniciativa de mandar proceder a um denso conjunto de estudos no qual se previa a divisão do País em Regiões de Saneamento Básico (entre seis e dez) dotadas de empresas públicas para a gestão e exploração, incluindo a construção, dos sistemas de abastecimento de água, de águas residuais e de resíduos sólidos dos aglomerados populacionais. Esta iniciativa foi apoiada pela OMS - Organização Mundial da Saúde, no tocante a aspectos de natureza sanitária, e partia do princípio de que os baixos níveis de atendimento resultavam de problemas de escala dimensional decorrentes do elevado número de municípios: 275 no continente, com uma população média de cerca de 35 000 habitantes. Chegou a ser consagrada na lei a criação de algumas das Regiões de Saneamento Básico e mesmo constituídas as Comissões Instaladoras do que deveriam vir a ser as correspondentes empresas públicas. O 25 de Abril de 1974 veio a anular todo o processo, já que o poder municipal que então emergiu, finalmente assente em eleições livres no novo quadro democrático que se instaurou, revelou-se, a um tempo, cioso das suas prerrogativas de intervenção no abastecimento de água às populações e na drenagem e tratamento das águas residuais urbanas e avesso a ser herdeiro de iniciativas do defunto Estado Novo.

No segundo período atrás delimitado e que se prolongou até 1986, foram feitos investimentos significativos na execução de novas infraestruturas, sempre, no entanto, com a comparticipação financeira do Estado e, também, e pela primeira vez, em alguns casos, com financiamentos negociados com o Banco Mundial e com o KFW - Kreditanstalt für Wiederaufbau da Alemanha,

mantendo-se, no entanto, as atribuições de gestão e exploração dos sistemas nos municípios. A única excepção a esta regra era constituída pela EPAL - Empresa Pública das Águas de Lisboa, criada em 30 de Outubro de 1974, que substituiu a concessionária que assegurava o abastecimento de água à capital do País e a alguns municípios vizinhos ao longo de quase 90 anos. Neste mesmo segundo período, em 1977, com a Lei nº 46/77, passou a estar vedado ao sector privado o acesso a certas actividades económicas, entre as quais as de abastecimento de água às populações e de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas.

O terceiro período iniciou-se com a entrada de Portugal na CEE: passando a pertencer a um grupo de países afluentes, os sucessivos governos portugueses assumiram, desde então, o compromisso de, entre outras coisas, serem atingidos, em prazos relativamente curtos, indicadores quantitativos e qualitativos no abastecimento de água às populações e na drenagem e tratamento de águas residuais urbanas apropriados à condição de Estado-membro; e porque partia, para o efeito, de uma posição desfavorável, Portugal pode, e continua a poder, beneficiar de significativos fundos financeiros comunitários. Em 1991 a EPAL, de empresa pública com personalidade jurídica e dotada de autonomia financeira, administrativa e patrimonial, sucedendo, no serviço público de abastecimento de água a Lisboa e municípios circundantes, à concessionária a que atrás se fez referência, é transformada em sociedade anónima, de direito privado, de capitais exclusivamente públicos, adoptando a designação EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A. Ao longo deste terceiro período foram investidos cerca de M PTE⁽³⁾ 1 50 000 em estações de tratamento de águas residuais urbanas, tendo-se financiado a construção de 248 (56% das actualmente existentes) pelos programas do I QCA (1º Quadro Comunitário de Apoio) negociado por Portugal com a CEE. No total, os investimentos em sistemas de abastecimento de água às populações e de águas residuais urbanas atingiram M PTE 175 000.

Em 1993, com a publicação do Decreto-Lei nº 372/93, de 29 de Outubro, que, alterando a Lei nº 46/77 atrás referida, passou a permitir o acesso do sector privado, em certas condições, ao abastecimento de água às populações e à drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, entrou-se no quarto período que prossegue hoje em dia. Adentro deste período, de Janeiro de 1994 a Dezembro de 1999, no contexto do designado Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), que definiu o quadro estratégico para o contrato de desenvolvimento celebrado entre Portugal e a União Europeia, formalizado através de um novo Quadro Comunitário de Apoio (II QCA), foram fixados os seguintes objectivos a serem atingidos até ao final do século:

população servida de água no domicílio (%)	95
população servida por redes de esgotos (%)	90
população ligada a estações de tratamento de águas residuais (%)	90

sendo para o efeito necessários os seguintes investimentos (em M PTE):

abastecimento de água	250 000
drenagem e tratamento de águas residuais urbanas	210 000
	460 000

(3) M PTE - milhões de escudos portugueses.

dos quais um pouco menos de 80% serão assegurados pelos fundos comunitários.

3- AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS NO SECTOR DA ÁGUA A PARTIR DE FINAIS DE 1993

O já referido Decreto-Lei nº 372/93, distinguindo entre sistemas municipais e sistemas multimunicipais, passou a permitir o acesso do sector privado às actividades económicas pertinentes ao abastecimento de água às populações e à drenagem e tratamento de águas residuais urbanas de sistemas municipais mas apenas em regime de concessão; e, ainda, às mesmas actividades económicas em sistemas multimunicipais quando exercidas também em regime de concessão por empresas em que o sector público se encontre em maioria.

Os sistemas municipais são aqueles atribuídos aos municípios e cujas áreas de atendimento se inserem nos limites dos respectivos territórios, podendo, no entanto, respeitar a dois ou mais municípios quando geridos através de correspondentes associações.

Os sistemas multimunicipais estão caracterizados como sendo os que servem pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função do interesse nacional (nº 2 do artº 1º do Decreto-Lei nº 379/93 adiante referido). A sua criação é objecto de decreto-lei como também o é a respectiva concessão que é sempre outorgada pelo Estado.

Em substância, do texto do Decreto-lei nº 372/93 conclui-se o seguinte:

- a) os sistemas municipais podem ser concessionados ou geridos directamente pelos municípios e os sistemas multimunicipais podem ser concessionados ou geridos directamente pelo Estado, isto é, a concessão é uma das formas de gestão dos sistemas municipais e, também, dos sistemas multimunicipais;
- b) as concessionárias dos sistemas municipais podem ser sociedades de capitais privados e, também, de capitais mistos ou de capitais inteiramente públicos, enquanto que as concessionárias dos sistemas multimunicipais só podem ser sociedades de capitais integralmente públicos ou de capitais mistos mas com maioria de capitais públicos.

Tendo-se presente que uma coisa é o concurso de uma entidade privada nas actividades pertinentes ao abastecimento de água às populações e à drenagem e tratamento de águas residuais urbanas e outra é a participação de capitais privados nas mesmas actividades - haverá que se concluir que o referido diploma não introduziu qualquer enquadramento novo na prestação de serviços (entre outros: de consultoria, projecto e assessoria; de operação e, ou de manutenção; de leituras e cobranças; de colheitas e análises de águas e na execução de empreitadas) matérias em que, há mais ou menos anos, conforme os casos, sempre houve permanente participação das entidades privadas em Portugal. O único passo dado com o diploma em questão (de qualquer modo um passo importante) foi no sentido, quanto aos sistemas municipais, da própria gestão poder ser delegada num operador privado sob a forma de concessão, modelo que se caracteriza pelo operador (entidade concessionária):

- realizar os investimentos necessários à execução de novas infraestruturas e se, ou quando, for o caso, para a reabilitação das existentes;

- assumir, por isso, a titularidade do património afecto à concessão até ao termo do respectivo contrato (prazos mínimo e máximo de 5 e 50 anos nos termos da lei) e a responsabilidade integral pela sua gestão e exploração;
- se remunerar em função de tarifário previamente por si proposto e aprovado pelo dono da obra (entidade concedente).

Por manifesta insuficiência conceptual e terminológica do direito administrativo português a lei só consagra a expressão "concessão", figura que, no entanto, engloba várias modalidades de gestão delegada, entre as quais as de arrendamento e de gerência para além da de concessão propriamente dita, que se distinguem entre si:

- pelos investimentos para a execução de novas infraestruturas e, ou reabilitação das existentes, serem assegurados, ou não, pelo operador;
- pelo grau de envolvimento do operador;
- pelas formas de remuneração do operador;
- pelo grau de risco assumido pelo operador;
- pela duração do respectivo contrato.

Na sequência do Decreto-Lei nº 372/93, ainda em 1993, um outro (Decreto-Lei nº 379/93) criou vários sistemas multimunicipais de abastecimento de água (do Grande Porto-Norte, do Grande Porto-Sul, da Grande Lisboa, do Sotavento Algarvio e do Barlavento Algarvio) no total abrangendo cerca de 50% da população do continente português; em 1995 (Decreto-Lei nº 142/95) é criado o primeiro sistema multimunicipal de águas residuais urbanas, o da Costa do Estoril, e já em 1997 (Decreto-Lei nº 101/97), o da Ria de Aveiro, ambos englobando cerca de 10% da população do continente português. Em continuação, em 1995, 1996 e 1997 foram criadas as empresas a quem o Estado outorgou a concessão daqueles sistemas multimunicipais, sociedades anónimas de direito privado, de capital inteiramente público, subscrito a 51% pelo Estado, através da IPE-AdP e a 49% pelos municípios que neles se integram e por elas passam a ser servidos, e cujo objecto social é, exclusivamente, a gestão e a exploração dos sistemas multimunicipais a que respeitam.

Foram fixados para os sistemas multimunicipais os seguintes âmbitos:

- a) no abastecimento de água - as captações, os tratamentos, as bombagens e as aduções até aos reservatórios, isto é, todo o abastecimento com exclusão da distribuição;
- b) nas águas residuais urbanas - os grandes interceptores e emissários finais, as estações de tratamento e as instalações de destino final, isto é, todas as infraestruturas de jusante com exclusão das redes de drenagem.

Importa referir a excepção que é a EPAL, S.A., que assegura também a distribuição de água em Lisboa para além de abastecer, até aos respectivos reservatórios, mais 24 outros municípios, servindo 2 300 000 habitantes do sistema multimunicipal da Grande Lisboa.

Até final de 1999, em conformidade com o PDR e no contexto do II QCA estão programados os seguintes investimentos, parte dos quais já começaram a ser executados naqueles sistemas multimunicipais (em M PTE):

abastecimento de água	100 000
águas residuais	40 000
	<hr/> 140 000

Ou seja: das verbas atrás indicadas para investimentos necessários até ao final do século, segundo o que actualmente se encontra previsto, 40% no abastecimento de água e 19% nas águas residuais (30% nos dois sectores) respeitam a sistemas multimunicipais entretanto criados. Ou ainda, e em função das populações servidas: M PTE 100 000 para 50% da população abrangida por sistemas multimunicipais de abastecimento de água e M PTE 150 000 para os restantes 50%, M PTE 40 000 para 10% da população a servir por sistemas multimunicipais de águas residuais e M PTE 170 000 para os restantes 90%.

Quanto aos sistemas municipais, aqueles relativamente aos quais a gestão pode ser delegada sob a forma de "concessão" no sector privado, o Decreto-Lei nº 372/93 não proporcionou, até ao presente, mais do que um número restrito de exemplos, todos de arrendamento e todos no abastecimento de água, não representando mais do que 3% da população total do continente português; e até ao final do ano em curso (1997) não é previsível que a população abrangida por "concessões" de sistemas municipais ultrapasse 6% quanto ao abastecimento de água (dos quais 30% a serem servidos por concessões com investimentos por parte do sector privado) e 4% quanto às águas residuais (a quase totalidade na mesma modalidade de concessões com investimentos por parte do sector privado).

4- CARACTERÍSTICAS DE UM PRETENSO "MODELO" PORTUGUÊS

A entrada de Portugal na CEE em 1996 constituiu, a nível nacional, um poderoso motivo de modernização do País nos vários domínios das actividades económicas e das infraestruturas de apoio ao desenvolvimento.

No tocante ao sector da água, logo a partir dos anos seguintes, em 1987 e 1988, em certas áreas da Administração Central e de associações profissionais, mercê de várias iniciativas de promoção de reflexões sobre o panorama dos fracos índices de atendimento ainda prevaletentes em Portugal, se começou a formar e a tornar clara a convicção das vantagens de abrir ao sector privado a gestão e a exploração dos respectivos sistemas. Os problemas identificados que justificavam tal convicção eram os seguintes:

- a) a atribuição aos municípios das responsabilidades de execução das infraestruturas do sector da água, com o concomitante reforço do poder local após o 25 de Abril, levou a que o Governo do País tivesse abdicado de definir e por em prática as grandes orientações que deveriam prevalecer no aumento dos índices de atendimento e da qualidade dos serviços prestados;
- b) com tal ausência de grandes orientações os fundos comunitários do I QCA foram postos à disposição dos municípios de forma pulverizada pelos 275 existentes no continente, com as consequências que mais tarde se vieram a revelar de obras mal concebidas, dimensionadas e executadas, conduzindo, em particular, a inadequações dos resultados finais (de qualidade da água potável e das águas residuais tratadas) ao que era presumido dever ser atingido por força da lei portuguesa e directivas comunitárias aplicáveis;

c) os serviços dos municípios não estavam, e continuam a não estar, na sua grande maioria, adequadamente dotados tecnicamente para se garantir que a concepção, o dimensionamento e a execução das infraestruturas e a gestão e a exploração dos correspondentes sistemas se subordinem a níveis de qualidade aceitáveis;

d) os processos burocráticos pesados e lentos de que padecem os municípios punham em causa o cumprimento de prazos de quaisquer planos e programas de investimentos com objectivos temporais bem definidos.

Sem retirar aos municípios as suas capacidades de entidades que devem velar pelos interesses dos respectivos munícipes, em particular no que respeita aos níveis de atendimento e à qualidade dos serviços do sector da água, importava, então, tentar eliminar, tão eficazmente quanto possível, o que pudesse impedir a modernização e o desenvolvimento do País em tal sector. A solução residiria na referida abertura ao sector privado em vista de três fundamentais objectivos:

- a) introdução de uma dinâmica empresarial;
- b) interiorização do "know-how" do sector privado na gestão e exploração dos correspondentes sistemas;
- c) obtenção de parte dos investimentos necessários com entradas de capitais privados.

Nos primeiros dois objectivos referidos o sector privado reforçaria, pois, os contributos que, nos mesmos domínios, já vinham, de há muito, a ser assegurados pela EPAL, S.A.

A estratégia iniciada com a publicação do Decreto-Lei nº 372/93 e com a criação de sistemas multimunicipais responde a estas convicções e solução porque:

1º nos sistemas multimunicipais a partir das conclusões das primeiras grandes obras, nos finais de 1998, a entrada do sector privado nas respectivas empresas concessionárias poderá, designadamente em associação com as capacidades da IPE-AdP, permitir interiorizar o correspondente "know-how" em gestão e exploração (além de proporcionar as mais valias a que adiante se faz referência);

2º quanto aos sistemas municipais, nos que forem objecto de contratos de concessão, o sector privado não só poderá fazer investimentos como assegurará o "know-how" da gestão e exploração;

3º quer nuns, quer noutros, pela relevância que virão a assumir em termos da percentagem da população do País servidas pelo sector privado, a dinâmica empresarial naturalmente se expandirá, até mesmo nos casos dos sistemas municipais que permaneçam geridos e explorados directamente pelos municípios.

Nesta estratégia de abertura ao sector privado sempre se considerou que a EPAL, S.A. constituía um caso à parte: com uma experiência quase centenária na gestão e exploração de sistemas de abastecimento de água às populações, ela representa o que de melhor o sector público, em dinâmica empresarial e em "know-how", tem desenvolvido, ao mesmo nível de empresas congéneres na Europa, em indicadores de atendimento e em qualidade de serviço. Por isso a sua participação na gestão e exploração dos sistemas multimunicipais como prestadora de serviços às respectivas concessionárias é um dado importante do modelo que tem vindo a ser desenvolvido no grupo da IPE-AdP.

Nas negociações com a União Europeia e que culminaram, como já referido, na elaboração

do PDR e no II QCA, o Governo de Portugal apercebeu-se que para se atingirem até final do século os elevados níveis de atendimento com os quais se comprometeu relativamente ao abastecimento de água (95%) e às águas residuais (90%) não era prudente confiar nas capacidades de decisão e de execução dos municípios e, por isso, gizou a estratégia de desenvolvimento que assenta, básica e fundamentalmente, nos sistemas multimunicipais, para os quais:

a) criou a 25 de Janeiro de 1994 a IPE-AdP, sociedade por acções de capital inteiramente público subscrito integralmente pelo IPE - Investimentos e Participações Empresariais, S.A., "holding" do Estado que gere as suas participações em múltiplas empresas;

b) negociou, com os vários municípios integrantes dos futuros sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de águas residuais, os limites respectivos;

c) criou, por cada sistema multimunicipal, uma empresa concessionária em que a quota parte de 51% do Estado é detida pela IPE-AdP, e os 49% restantes pelos municípios nele integrantes (com excepção, já referida, da EPAL, S.A., detida a 100% pelo Estado e pré-existente à implantação deste processo);

d) outorgou, através do Ministro do Ambiente, com cada uma dessas empresas, um contrato de concessão com um prazo de 30 anos (com excepção da EPAL, S.A. cujo prazo não está definido) e cada empresa celebrou, por sua vez, um contrato de prestação de serviços (abastecimento de água ou águas residuais) com cada município utilizador;

e) fez canalizar, para os investimentos a serem realizados, verbas do II QCA;

f) à luz do Decreto-Lei nº 372/93 e posterior legislação em vigor, a IPE-AdP e os municípios accionistas de cada empresa concessionária podem vender ao sector privado até 49% do respectivo capital social, com a autorização prévia do Estado até 1 de Janeiro de 1999 e livremente a partir dessa data, realizando mais valias significativas dado que as contrapartidas públicas nacionais nos investimentos totais então feitos não terão excedido 20% e a soma dos capitais sociais das mesmas empresas é inferior a 10% daqueles investimentos;

g) enquanto durarem as concessões a propriedade dos bens a elas afectos, designadamente aqueles resultantes dos investimentos a serem feitos pelas concessionárias, será destas, entrando o Estado na posse dos mesmos bens nos respectivos termos.

A estratégia assente na criação dos sistemas multimunicipais e de empresas deles concessionárias não é, no entanto, bastante para se cumprirem, até ao final do século, os objectivos do PDR de 95% da população estar servida de água no domicílio e de 90% estar servida por redes de esgotos e ligada a estações de tratamento de águas residuais urbanas. Com efeito, captar, tratar, bombear e aduzir água até aos reservatórios constitui condição necessária mas não suficiente para se servir de água a população ao domicílio; e, equivalentemente, estabelecer os grandes eixos de drenagem e as instalações de depuração das águas residuais não basta para se garantir que a população seja servida se não se fizerem as redes de colectores. Ora dos investimentos globais previstos no sector da água até final de 1999, de M PTE 460 000, M PTE 320 000 correspondem a sistemas municipais que não dependem nem da iniciativa, nem da dinâmica, da IPE-AdP.

Entretanto, e no que concerne o tratamento de águas residuais, o Governo preparou, em finais de 1996, um Programa Nacional de Tratamento de Águas Residuais Urbanas que, numa 1ª fase, com um investimento total de M PTE 9 000 abrangendo 50 municípios, visa contribuir para o objectivo de 90% do índice de atendimento até final de 1999. Um quase nada para um título tão sonante.

5- OS RESULTADOS

A estratégia que tem vindo a ser concretizada a partir da publicação do Decreto-Lei nº 372/93 ainda não se revelou suficientemente eficiente no tocante aos sistemas municipais pelas seguintes razões principais:

a) as capacidades de endividamento dos municípios são, à face da lei em vigor, reduzidas limitando os montantes de auto-financiamento na execução de novas infraestruturas e na reabilitação das existentes;

b) as fórmulas de gestão directa dos sistemas de abastecimento de água e de águas residuais por parte dos municípios restringem-se à intervenção de serviços camarários, sem autonomia, ou de serviços municipalizados, apenas com autonomia administrativa mas não financeira, só agora se iniciando o processo de abertura à possibilidade de criação de empresas públicas municipais com total autonomia administrativa e financeira;

c) municípios há em que o concurso do sector privado através de "concessões" não é aceite ou encontra resistências.

Para ser possível serem atingidos os objectivos já referidos de 95% e de 90%, no final do século, da população servida, respectivamente, por água no domicílio e drenagem e tratamento de águas residuais, as lições que se vão colhendo permitem apontar um conjunto de medidas, nem todas, no entanto, ainda sequer adoptadas:

a) ampliação das fórmulas de gestão directa pelos municípios e alterações nas fórmulas tradicionais (serviços camarários e serviços municipalizados) de molde a que estas se tornem susceptíveis de se poderem atingir melhores resultados;

b) distinção das várias fórmulas de gestão delegada hoje em dia aglutinadas na legislação portuguesa sob a designação de "concessões", tornando-as perfeitamente entendíveis quanto à existência, ou não, de investimentos a serem assegurados pelas "concessionárias", quanto às suas formas de remuneração, aos riscos assumidos, à duração dos respectivos contratos, etc.;

c) equacionamento de criação oportuna de novos sistemas multimunicipais onde os municípios em questão se revelem sem iniciativa e capacidades bastantes, justificando-se, então, um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função do interesse nacional;

d) desenvolvimento de acções amplas de esclarecimento detalhado e aprofundado de autarcas, técnicos municipais, profissionais do sector em geral e associações de consumidores e utentes, relativamente às grandes linhas de orientação estratégica e respectivas acções de concretização resultantes da publicação do Decreto-Lei nº 372/93;

e) promoção do papel relevante da IPE-AdP, na modernização e desenvolvimento do sector da água, designadamente utilizando o "know-how" e experiência centenária da EPAL, S.A.

Existe um projecto de decreto-lei que contempla as medidas referidas em a) e b) o qual não se encontra ainda na versão definitiva para apresentação a Conselho de Ministros.

A medida da alínea c) presume a concordância dos municípios a envolver em cada novo sistema multimunicipal, a qual dificilmente se poderá obter em tempo útil sem a concretização das medidas da alínea d) as quais, na prática, ou não se tem feito ou tem-no sido de forma incipiente.

6- CONCLUSÕES

O que em Portugal teve lugar nos últimos 25 anos e ao longo de quatro períodos característicos quanto aos resultados e às mudanças nos sectores do abastecimento de água às populações e da drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, foi a passagem de um modelo de propriedade pública e gestão pública para um outro que ainda hoje é de propriedade pública mas cuja gestão já pode ser, conforme os casos, privada ou mista.

A abertura ao sector privado consagrada na lei em 1993 e legislação posterior exclui, inequivocamente, a venda das infraestruturas dos respectivos sistemas aos privados, como nos finais do ano 1989 sucedeu na Inglaterra, o passo mais avançado consistindo apenas na fórmula da concessão, em que os investimentos são assegurados pelo sector privado e a propriedade dos bens afectos são dele até ao termo da concessão, mas mesmo assim exclusivamente nos sistemas municipais.

O Governo português entendeu que a rentabilização dos investimentos globais a serem feitos nos seis anos do PDR seria melhor assegurada:

a) fazendo intervir directamente o Estado na execução de parte desses investimentos, através da criação de sistemas multimunicipais que virão a servir, os entretanto criados, 50% da população quanto ao abastecimento de água e 10% dela quanto às águas residuais, geridos por empresas concessionárias, sociedades anónimas de capitais originariamente públicos detidos pelo Estado e pelos municípios integrados nos respectivos sistemas multimunicipais;

b) abrindo, de imediato, ao sector privado o acesso às actividades de gestão e de exploração dos sistemas municipais nas várias modalidades de um regime de "concessões";

c) possibilitando a entrada do sector privado nas empresas concessionárias dos sistemas multimunicipais até 49% do respectivo capital, condicionadamente até 1 de Janeiro de 1999 e livremente após essa data.

O "modelo" português constitui, assim, à escala europeia, uma originalidade quanto à participação dos sectores público e privado e de ambos poderem vir a desempenhar papéis relevantes no sector da água, mas mantendo-se a propriedade pública das infraestruturas.

Trata-se, no entanto, de um modelo ainda não inteiramente consolidado e que ainda não provou os seus potenciais méritos. Não inteiramente consolidado porque a sua própria concepção nunca foi objecto de um aprofundado debate das forças políticas e da inteligência profissional e a sua concretização tem vindo a ser objecto de ajustamentos, ninguém podendo garantir que novos ajustamentos não venham a ter lugar, designadamente quanto à possibilidade da IPE-AdP poder ou não concorrer, através da EPAL, S.A., nos concursos que vão sendo abertos para concessões de sistemas municipais. Não provou ainda os seus potenciais méritos porque, a cerca de 2 anos e meio do final de 1999, não está ainda inteiramente garantido que os índices de atendimento das populações, a 95% no abastecimento de água no domicílio e a 90% na drenagem e tratamento das águas residuais, em qualquer caso cumprindo as exigências de qualidade fixadas na lei portuguesa e nas directivas comunitárias, estejam então atingidos. Com efeito, há atrasos significativos no lançamento de obras, de modo especial das integrantes de sistemas municipais; a captação de investimentos do sector privado para a execução de novas infraestruturas e reabilitação das existentes não está a registar-se com a necessária celeridade; e a formação de pessoal adequadamente qualificado, e a todos os escalões, para a concomitante ampliação e melhoramento das capacidades de gestão e exploração que hoje existem, não se apresenta com suficiente

repercussão no sector.

Constitui, porém, um grande desafio, o que está colocado aos portugueses: o de, em prazo tão curto e com tantas necessidades de investimentos e, sobretudo, de exigências de capacidades gestoras, poderem mostrar que são capazes de modernizar e desenvolver o seu País também nas questões básicas do abastecimento de água às populações no domicílio e da drenagem e tratamento das águas residuais urbanas.

BIBLOGRAFIA

MINISTÉRIO DO AMBIENTE - *“Tratamento de Águas Residuais Urbanas em Portugal Continental”*, Junho de 1996

MINISTÉRIO DO AMBIENTE - *“É Necessário Cuidar das Águas. Programa Nacional Tratamento de Águas Residuais Urbanas. Contratualização com as Autarquias”*, Dezembro de 1996

MINISTÉRIO DO AMBIENTE. INSTITUTO DA ÁGUA - *“Recursos Hídricos de Portugal Continental e sua Utilização”*, Dezembro de 1995

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS - *“Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Portugal”*, Abril 1991

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS - *“Plano Nacional da Política de Ambiente”*, 1995

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS. DIRECÇÃO-GERAL DO AMBIENTE - *“Investimentos em Ambiente no Âmbito do PDR. Período 1994/1999”*, Julho 1995