

Que fazer às empresas do Grupo IPE – AdP?

João de Quinhones Levy^(*)

Tem-se questionado nos últimos meses sobre qual o futuro a dar às empresas do grupo IPE – AdP, isto é, às dezenas de empresas que o Governo PS criou para gerir os sistemas multimunicipais de águas, esgotos e resíduos sólidos urbanos. Tanto se tem falado em privatizá-las, como em entregá-las às autarquias, ou mesmo, em manter tudo como está.

Dado que o actual Governo ainda não definiu o seu futuro e que não existe um consenso quanto ao destino a dar a estas empresas, considera-se que é pertinente uma ampla discussão sobre esta matéria.

Começando por salientar que o objectivo de qualquer governo no campo do saneamento básico deverá ser o de servir a totalidade da população portuguesa com qualidade, a um preço adequado, a questão presente não deve ser o que fazer das empresas AdP mas sim, se estas são o melhor meio para o atingir.

O anterior Governo considerou que sim, que empresas públicas detidas maioritariamente pelo IPE eram a melhor solução. Municípios e Privados não partilharam da mesma opinião. Uns, consideraram que era uma redução das suas atribuições e por isso defenderam a gestão municipal; outros, que era uma nacionalização com reflexos negativos na economia nacional e por isso defenderam a gestão privada.

A opção pela forma de Gestão dos sistemas tende a politizar-se e a centralizar a discussão, relegando para segundo plano a verdadeira questão, como servir melhor?

^(*) Professor no IST

Retomando este objectivo, as diversas alternativas de Gestão devem ser avaliadas segundo aqueles três critérios: “a população a servir”; “a qualidade” e “o preço”, e não, por razões políticas.

Tomando o primeiro critério, a opção coloca-se na dimensão dos sistemas a gerir. Isto é, se devem gerir muitos sistemas de pequena dimensão ou se devem privilegiar sistemas regionais.

A opção por sistemas regionais permitirá ter custos por habitante mais baixos e ter pessoal melhor preparado, tal como equipas com as diversas valências de formação. Com estes sistemas torna-se mais fácil conseguir melhor qualidade e preço, para além de se servir um maior número de habitantes. Sistemas de abastecimento de água e de resíduos sólidos regionais são por estas razões mais favoráveis. Sistemas de águas residuais terão de ser vistos, caso a caso.

Uma gestão assente em sistemas regionais não põe um ponto final na questão pois que é necessário garantir os necessários mecanismos de gestão que assegurarão a qualidade e que minimizam os preços do serviço.

Para que se garanta a qualidade, deverá verificar-se o triângulo de satisfação de serviço que coloca os actores do sistema - o utilizador, o servidor e o fiscalizador, um em cada vértice. Sistemas em que estes actores não estejam em vértices distintos, ou em que falta um deles, não funcionam. Atendendo a este triângulo, qualquer estrutura de gestão tem que ter estes três vértices.

Quanto ao preço, deve tomar-se em conta que este é um mercado muito especial, em que não existem os mecanismos da oferta e da procura, e que a haver concorrência, ela só será possível no caso de concursos públicos que antecedam a gestão do serviço. Em consequência, é tão importante a entidade que gere os sistemas de saneamento básico como a que os regula.

Estabelecidos os objectivos, vejamos as características das empresas AdP segundo os princípios enunciados.

Área de intervenção

Qualquer dos sistemas AdP abrange mais do que um concelho, no sentido de aumentar a população servida, para reduzir os custos per capita e para uma dimensão que viabilize a existência de pessoal especializado.

É uma solução em conformidade com os critérios enunciados e por isso considera-se de ser mantida. É certo que existem sempre condições de excepção e principalmente condições topográficas que poderão levar à manutenção de sistemas locais, especialmente no caso de águas residuais.

Qualidade

As empresas multimunicipais são detidas pelo IPE e pelos Municípios. Por sua vez, estes são também o consumidor. Neste caso, não se verifica o triângulo de satisfação pois que não há independência entre prestador de serviços, fiscalizador e consumidor. Sendo a AdP uma empresa de capitais públicos, com gestores nomeados pelo Ministério do Ambiente e sendo este quem fiscaliza os serviços através do Instituto da Água, da Direcção Geral do Ambiente ou do Instituto Regulador, não há isenção entre o fiscal e o prestador do serviço. Quanto aos municípios, eles representam, quer o consumidor, quer o prestador do serviço, logo também não são independentes.

Para ultrapassar tal questão e porque a AdP se deve manter na égide do Ministério do Ambiente, o Presidente do Instituto Regulador deverá ser independente daquele Ministério. Em complemento, deverá ser repostos o triângulo de satisfação – o servidor ser independente de quem o fiscaliza.

Sem alterar o actual sistema, bastará que as empresas AdP sejam entidades gestoras sem execução directa, que os municípios representem os consumidores, e que a execução seja entregue a terceiros, independentes da Administração pública, ou seja, a privados. Esta solução poderá ser aplicada de imediato e não introduzirá alterações de fundo à actual estrutura empresarial da AdP – poderá ser uma solução para o terceiro Quadro Comunitário de Apoio. A alteração das participações poderá ser efectuada desde já, pois que é mais lógico que os municípios sejam os sócios

maioritários por representarem os consumidores. Quanto à execução, sendo esta da responsabilidade dos privados, não será necessário aumentar os quadros públicos e haverá a garantia de haver fiscalização, que será efectuada pelos organismos públicos e pelos sócios da empresa.

O último objectivo estabelecido foi o preço. Sendo o saneamento básico uma característica do desenvolvimento dos países e sendo directa a sua relação com a saúde pública, este é um direito fundamental das populações. Impondo-se, contudo, que os serviços sejam auto-sustentáveis, há uma obrigação de conseguir o melhor preço para a qualidade desejada.

O actual sistema baseado em empresas multimunicipais do grupo IPE e na gestão Municipal não assegura o melhor preço, pelo facto de não ter havido concorrência no estabelecimento do preço de venda. Só a concorrência na fase de concurso contribui para um melhor preço. Para tal, bastará que as empresas multimunicipais, para além de lançarem concursos para o projecto e para a construção – como já o fazem, lancem também concursos para a operação e manutenção dos sistemas.

Em conclusão, neste artigo defende-se que, a curto prazo, seja mantida a actual estrutura de Gestão dos sistemas multimunicipais de Saneamento Básico assente em empresas do Grupo IPE mas que, ao mesmo tempo, sejam tomadas medidas para que, findo o QCA III, existam empresas privadas com dimensão e know-how, suficientes para entrar no seu capital.

Estas medidas passam por privilegiar as funções de gestão das empresas AdP, entregando a execução aos privados.

A fiscalização será partilhada entre os organismos da Administração Central e a AdP e os Municípios, estes últimos como entidade que detém a concessão e que entrega a exploração aos privados, em prestação de serviços. Esta entrega aos privados levará ao desenvolvimento das empresas, à criação de postos de trabalho e à formação de técnicos, contribuindo, assim, para o fortalecimento do tecido empresarial nacional.

Lisboa, 19 de Julho de 2002