

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

NA IMPRENSA

04 de maio de 2016

Serviços públicos de água e saneamento: a anunciada aposta nas agregações das «baixas»



Nas últimas semanas, ficou a conhecer-se mais detalhadamente o “caderno de encargos” do Governo em funções para o setor da água e saneamento.

Por um lado, sedimentou-se a disponibilidade para a reversão de parte das agregações dos sistemas multimunicipais (sistemas titulados pelo Estado, fundamentalmente dedicados à gestão em alta) aprovadas pelo anterior Governo em meados de 2015. Além disso, a aposta fundamental do atual Executivo parece ser as agregações dos sistemas em baixa (ou, mais bem dito, dos sistemas de titularidade municipal), por ser este o domínio onde os maiores



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

NA IMPRENSA

problemas do setor se sentem e onde se jogam os maiores desafios. Esta dinâmica de agregação territorial (horizontal) poderá ser acompanhada, segundo os responsáveis governamentais, de processos de integração verticalizada, isto é, de integração dos sistemas em baixa nos sistemas em alta aos quais os primeiros estejam ligados.

Esta anunciada dinamização da integração das baixas corresponde a uma preocupação que não é nova. O problema tem sido denunciado nos planos estratégicos para o setor (assim era no PEASAAR II e assim se mantém no atual PENSAAR 2020). Mas há ainda assim alguns tópicos que, na minha opinião, têm de ser ponderados neste contexto, por serem fatores verdadeiramente condicionadores do sucesso da integração territorial ao nível dos sistemas municipais.

1. Em primeiro lugar, na medida em que estão em causa sistemas titulados pelos municípios e, conseqüentemente, matérias inscritas na esfera municipal, o espaço de intervenção do Estado neste domínio é limitado. A última palavra deve estar sempre reservada aos órgãos municipais competentes.

2. Por isso, e é o segundo tópico, ao contrário do que tantas vezes sucede em Portugal, o problema das disfunções dos sistemas municipais de água e saneamento não parece que se resolva com mais leis. Se a experiência durante o tempo do PEASAAR II mostrou que são necessários incentivos que sejam capazes de desbloquear a dinâmica da horizontalização da baixa, já a necessidade de uma intervenção legislativa estritamente vocacionada para o efeito se afigura mais duvidosa. O Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, que consagra o regime jurídico dos sistemas municipais de água, saneamento e resíduos urbanos e que estabelece o leque de modelos de gestão admissíveis, é perfeitamente compatível com sistemas intermunicipais e com uma gestão territorialmente integrada dos serviços em causa. Quer isto dizer, portanto, que já atualmente, de acordo com o quadro legislativo em vigor desde 2009, não existe obstáculo jurídico a que os municípios, querendo, se juntem, partilhando a titularidade dos respetivos sistemas municipais de águas, saneamento ou resíduos. Não é, pois, aqui que reside o problema.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

NA IMPRENSA

3. O esforço crucial joga-se, portanto, a um outro nível. Se os municípios são os legítimos donos dos seus sistemas municipais e a eles cabe a última palavra sobre a decisão de agregação, é importante que se criem as condições políticas e regulatórias para que se gerem os consensos necessários. A intervenção política e mediadora do Governo pode ser, sem dúvida, uma peça deste puzzle (e que, ao que parece, estará já a dar os seus frutos). E o mesmo se diga da conceção pela entidade reguladora de incentivos de regulação económica adequados e da intervenção da ERSAR, já anunciada pelo seu Presidente, em termos de apoio técnico aos municípios.

4. Seja como for, fundamental é não esquecer, em todas essas frentes, que a agregação não é um valor em si mesmo, mas simplesmente um meio para aportar maior eficiência e melhor desempenho aos sistemas em baixa. Deste modo, uma mera agregação sem capacidade de gerar tais resultados é, à partida, uma agregação falhada. É por isso que o foco essencial desta aposta na integração horizontal das baixas se deve concentrar na capacitação dos municípios para a escolha do modelo de integração mais eficiente. Este complexo exercício constitui uma equação composta por uma multiplicidade de variáveis, com natureza díspar, que deverão ser ponderadas e calibradas, como é o caso do resultado global a obter em termos de escala, da contiguidade territorial dos sistemas, do estado dos respetivos ativos infraestruturais, das experiências de cada um em termos de eficiência de gestão, favorecendo-se modelos mistos em que uns possam contagiar positivamente os demais. A opção por um dos modelos de gestão legalmente previstos (gestão direta, delegada em empresa local ou em parceria com o Estado, concessionada) é também uma etapa essencial para o sucesso do processo. E se é certo que o modelo de gestão concessionada é aquele com mais provas dadas em termos de eficiência de gestão, admite-se que, em certos casos, por idiosincrasias próprias dos sistemas a agregar, essa não seja a melhor opção. Seja como for, a eventual opção por modelos de gestão direta ou delegada não determina, em si mesma, o afastamento do setor privado: o figurino de modelos contratuais de colaboração na gestão dos sistemas é hoje muito variado, compreendendo diferentes graus de intensidade do envolvimento do setor privado.