

UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PRIVADOS DISPONÍVEIS NO MERCADO, POR ÓRGÃOS DE SANEAMENTO BÁSICO

ENG.º WALTER JÁCOMO TONIOLO (*)
BEL. VICENTE GABRIEL DE SOUZA (**)

1. INTRODUÇÃO

Os serviços de saneamento básico, dentro de um enfoque histórico, necessitam, e sempre tiveram, a intervenção do Estado. Primeiro, pelos altos investimentos que requerem, tendo retorno muito demorado, não atraindo os investidores particulares e segundo, por ser elemento de segurança nacional, pois sem eles não há desenvolvimento industrial (econômico) e é limitado o desenvolvimento social.

«A influência direta e mais importante das obras de Saneamento Urbano reside no acréscimo de vida média dos habitantes e na maior eficiência nas atividades econômicas dos cidadãos, possibilitando o aumento da renda nacional». ³

No atendimento específico de água e esgotos o governo tem que manter uma complexa máquina administrativa devido a gama enorme de serviços que desenvolve. Desde a construção, para aproveitamento de mananciais, às torneiras dos usuários e desde as redes coletoras de esgotos e detritos industriais até o seu tratamento e disposição final, existe uma série enorme de serviços de construção, operação e de suporte que se tornam cada vez mais complexos com o crescimento populacional e com o próprio desenvolvimento industrial.

Os órgãos que cuidam dos problemas de água e esgotos no Brasil apresentam

características específicas no seu desenvolvimento.

Foram criados numa época em que o mercado de serviços era escasso e por isso estruturaram-se de forma a atender a todos os elementos necessários para sua execução.

Esses órgãos públicos realizavam, diretamente, todos os serviços a eles afetos, sendo quase auto suficientes, porém de maneira antieconômica.

Com a complexidade crescente da máquina administrativa, os custos dos serviços dos órgãos públicos tornaram-se elevados e o controle passando a ser cada vez mais complexo, houve por bem o governo entregar à execução de particulares por contratação, parte de suas atribuições, bem como transformar esses órgãos públicos em sociedades de economia mista, detendo consigo o poder acionário.

Verificamos, ainda, que numa primeira etapa as administrações de serviços de água e esgotos entregaram a construção das obras de instalação e expansão de serviços de saneamento à firmas empreiteiras, a partir de projetos e critérios por elas fornecidos, e sob fiscalização.

A auto-suficiência desses órgãos passou a diminuir cada vez mais, com o aumento no mercado de firmas particulares de fornecimento de serviços.

Hoje em dia, sabemos que vários serviços estão sendo executados por firmas particulares como a leitura de hidrômetros, entrega de contas de água e esgotos, ser-

(*) Diretor da Diretoria de Planejamento e Controle da SAEC.
(**) Assistente Técnico de Direção da DPC - SAEC.

viço de vigilância, fornecimento de mão-de-obra (sistema leasing), computação de dados, suspensão do abastecimento de água, fornecimento de frota, elaboração de projetos e outros, além daqueles relativos à consultoria nas mais variadas áreas do saneamento básico.

2. DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS

2.1 Conceituação

A Delegação no sentido genérico é um elemento de Direito Administrativo e pode ser definida como: «A possibilidade por lei, a um órgão ou agente determinado, de praticar atos pertencentes à competência de outro órgão ou agente, desde que autorizado por este».²

Ainda dentro dessa conceituação, pode ser considerada como «uma das formas praticadas pela administração moderna para obter desconcentração e simplificação do trabalho burocrático, permitindo que o trabalho possa ser praticado por outro órgão conforme a conveniência da administração».²

A «lei» considerada acima tem o caráter genérico podendo ser qualquer expressão administrativa escrita e publicada, isso segundo a mesma fonte: «dado o caráter inalienável da competência, não é a mera vontade do delegante que efetua a delegação. Entende-se que a autorização do delegante para o delegado exercer a competência deve-se revestir a forma escrita».²

A conceituação de delegação como vimos é muito ampla, abrange a delegação de poderes da administração pública centralizada para a descentralizada, no caso das autarquias e das sociedades de economia mista, que atualmente predominam na área de saneamento básico.

Em outro sentido, o fato dos órgãos de saneamento contratarem empresas especializadas para a execução de seus serviços, através de processos licitatórios, pagando por eles, também constitui-se em uma forma de delegação.

Atualmente, com o crescimento do mercado de serviços a tendência é de aumentar cada vez mais esse procedimento, utilizando-se da especialização que as empresas privadas específicas, em determinados ramos, tendem a adquirir.

Para efeito do presente estudo, a forma de delegação considerada é aquela dos serviços de prestação individual ao usuário, com pagamento também individualizado, onde o poder delegante — órgão de

saneamento — somente participa em caráter normativo e de planejamento e controle.

Segundo o IBAM, que considera os serviços de água e esgotos como serviços públicos, a realização deles por firmas particulares poderá ser por permissão de serviço público, definindo permissão como «o ato unilateral da administração que permite ao particular a execução, a título precário, de atividades de interesse público».⁴

A entidade que aceita a permissão, que aqui entitularemos delegação direta, de determinado serviço, responsabiliza-se por todos os atos de sua execução, inclusive pelo contato direto com os beneficiários e com o poder delegante.

Este tipo de delegação direta vem de encontro ao disposto na Constituição Federal — artigo 170 — «As empresas privadas compete, preferencialmente, com estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar atividades econômicas»¹, estimulando-se dessa forma a iniciativa privada.

Aos órgãos de saneamento competiria manter a administração central, o planejamento, visando o atendimento global, e o controle. Ficariam também a eles afetados, os serviços que não encontrem mercado pelos altos investimentos e aqueles imprescindíveis à sua operação e manutenção.

2.2 Serviços Delegáveis

Essa forma de delegação exposta é a que menos problemas traz à administração, porém é a que menos é aplicada, ou pela dificuldade de controle, ou pelo seu desconhecimento, ou talvez por inexistência no mercado de ofertas de certas especializações. Os órgãos de saneamento evitam delegar dessa forma seus serviços.

Encontra-se um exemplo desse tipo, embora não no campo de serviços, no fornecimento de hidrômetros em consignação. Os órgãos de água e esgotos deixam de comprar os hidrômetros e fornecer aos consumidores, apenas os transferem diretamente aos interessados nas ligações, evitando participarem diretamente das atividades intermediárias de compra e venda.

Nessa mesma área vemos que diversos outros tipos de materiais usados nas ligações, geralmente são adquiridos pela entidade de saneamento e cobrados no preço da ligação. Esses materiais, como tubulação por exemplo, poderiam também

ser fornecidos em consignação, da mesma forma que os hidrômetros.

Outro serviço que atualmente vem tendendo a ser delegado é a execução de pequenos prolongamentos de redes (*). São qualificadas algumas firmas que autorizadas executam os prolongamentos, tratando diretamente com os usuários.

Essa sistemática encontra ainda restrições no próprio mercado de trabalho. Este deverá estar desenvolvido de forma a apresentar os recursos suficientes para satisfazer a demanda local.

Encontramos uma série enorme de serviços passíveis de delegação direta. A título de exemplificação podemos citar os de ligações e de prolongamentos de água e esgotos, desobstrução de ramal de esgotos, suspensão e reabertura do abastecimento de água, recebimento das contas relativas a tarifa de água e esgotos.

No atendimento desses serviços, atualmente, vários órgãos de saneamento, para fazer frente a picos de demanda, se vêm obrigados a alugar veículos particulares e a contratar mão-de-obra através de firmas empreiteiras (sistema leasing).

De uma certa forma, esses serviços já estão delegados, porém com a desvantagem de os órgãos de saneamento terem que assumir os riscos de execução, de cobrança, preocuparem-se com a implantação de tecnologias, aparelhamentos, e contando ainda com a dificuldade que têm na apropriação dos custos fixos, dificilmente chegando ao valor exato do custo do serviço.

Através do sistema de delegação direta à firmas previamente qualificadas, que assumissem a responsabilidade pela qualidade e sob o compromisso formal de manterem a composição de preços aprovada pelo órgão de saneamento, esses serviços poderiam ser executados satisfatoriamente e ao órgão de saneamento caberia somente o controle e a fiscalização. Com isso poderia atentar para outros problemas de sua esfera de ação, aprimorando seu planejamento e controle, não correndo risco de sofrer prejuízos.

2.3 Conseqüências com a delegação direta

A delegação direta de alguns serviços permitiria a administração equacionar

(*) No presente estudo entende-se por prolongamentos, extensões de redes solicitadas e custeadas pelos usuários, destinados a logradouros públicos que na época do plano de expansão não foram atendidos.

alguns de seus problemas básicos. Evitar-se-ia o acúmulo de mão-de-obra, seria eliminado o problema da dificuldade de estimativa de custos, e de previsão orçamentária, pois passaria a haver um real equacionamento do custo desses serviços, e talvez uma diminuição, pois as empresas especializadas têm facilidades na apropriação de seus custos reais e apresentam geralmente baixos custos fixos. Também poderia ser melhorada a qualidade dos serviços, pois as empresas especializadas têm grande facilidade de introduzir melhorias tecnológicas e equipamentos para fazer frente à concorrência do mercado.

Com a adoção desse sistema, o pessoal da administração que executa serviços indiretos também diminuiria. Não haveria necessidade de determinados equipamentos, oficinas, almoxarifados, e liberar-se-ia parte da administração para o desenvolvimento do controle e fiscalização.

Em contrapartida às vantagens apresentadas com a adoção desse sistema, os órgãos de saneamento teriam que desenvolver um esquema de fiscalização e controle bastante rigoroso, para deter sempre o poder de bem prestar seus serviços.

As firmas prepostas deveriam ser controladas por normas que estabelecessem inclusive penalidades no caso de infringência a alguns princípios fixados em edital de qualificação.

Essas firmas deveriam ser cadastradas, qualificadas e ainda formalizar um acordo, comprometendo-se a adotar todas as medidas exigidas pela administração.

2.4 Redução de Custos

A dificuldade de apropriação dos custos reais dos serviços prestados pelos órgãos de saneamento, faz com que dificilmente possa ser estabelecido o valor ideal por tipo de serviço. Os custos fixos dificilmente são determinados. Dessa forma, como os preços cobrados visam somente cobrir as despesas, sempre são deficitários, devendo a administração arcar com esse «deficit», através da utilização de outros recursos.

Com a adoção do sistema de delegação direta seriam eliminados esses riscos e não haveria nenhuma despesa, pois mesmo os gastos com o planejamento, fiscalização, controle e administração poderiam ser cobertos com a cobrança de uma parcela de administração através de um percentual sobre o custo de unidades de serviço.

3. IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA

O sistema de delegação de serviço diretamente à empresas especializadas, poderá ser implantado por fases pelos órgãos de saneamento. A título de exemplificação, passamos a considerar duas etapas:

3.1 Primeira fase

Numa primeira fase poderia ser escolhida uma área piloto como amostragem da cidade onde será implantado o sistema para sua posterior expansão a toda região.

Nessa fase o controle poderia ser executado da seguinte forma:

Cadastramento das firmas

Seria elaborado um cadastramento das firmas interessadas na execução desses serviços, que se candidatariam a uma espécie de concurso de qualificação junto ao órgão responsável. Seriam exigidos nesta fase somente documentos que comprovassem a idoneidade técnica e financeira, a composição dos custos e o oferecimento de preço mínimo.

As firmas que satisfizessem as exigências iniciais seriam qualificadas e autorizadas a executarem os serviços. Assinariam um termo de compromisso para manter o preço fixado e obedecer as normas baixadas pela administração, regulando o sistema. Passariam a operar junto aos próprios do serviço de saneamento, recebendo deste todas as informações técnicas e cadastrais. Caberia a elas a execução do serviço, o fornecimento de documento para o efeito de integração dos elementos do serviço no cadastro e o recebimento do pagamento correspondente.

Quanto às firmas fornecedoras de materiais, nessa primeira fase também poderiam ser cadastradas e assinarem termo de compromisso, da mesma forma que hoje se faz, em alguns órgãos de saneamento, para os hidrômetros em consignação.

Assim, todos os materiais relativos ao serviço delegado poderiam ser nessa primeira fase de implantação, fornecidos em consignação.

Os pagamentos dos usuários pela prestação de serviços seriam compostos por duas parcelas: a primeira diretamente ao órgão de saneamento pelo serviço de administração e a segunda à firma particular com a devida autorização do órgão de saneamento pela execução dos serviços.

3.2 Segunda fase

Numa segunda fase, utilizando-se dos resultados alcançados na primeira poderia ser elaborado um cadastramento mais amplo e sofisticado.

A qualificação das firmas nessa segunda fase poderia evoluir para a exigência de que elas se responsabilizassem pelos custos totais dos serviços e materiais, eliminando-se as consignações.

Nesta fase, poderá ser exigido das firmas outros elementos para a habilitação, como qualidades técnicas específicas, aperfeiçoamentos tecnológicos a serem introduzidos, facilidades concedidas aos usuários para o pagamento dos serviços, através de sistema de financiamento e outros.

O sistema de cadastramento e qualificação das firmas deverá ser periódico para que estas mantenham a qualidade dos serviços e procurem desenvolver melhorias, ante o sempre iminente perigo da desqualificação.

4. PERSPECTIVAS

Amplas são as perspectivas com a implantação desse sistema nas cidades brasileiras, onde a oferta de serviços especializados é encontrada no mercado à disposição de órgãos de saneamento. Na medida em que os administradores atentarem para os benefícios que poderão auferir, com a liberação de entraves, pelo atual acúmulo de atribuições da máquina administrativa, a tendência de adoção da delegação direta será crescente.

O sistema de delegação direta poderá ser provado em um único serviço como amostragem e com os resultados alcançados poderá ser ele simplesmente estendido aos outros serviços que possuam as qualidades necessárias para serem delegados.

BIBLIOGRAFIA

1. Constituição da República Federativa do Brasil — 1972.
2. Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura — vol. 6 Ed. Verbo — Marcelo Caetano «Manual de D. Adm.» André G. Pereira «Da Del. de Poderes em D. Adm.». Flaminio Franchini «La Delegatione Administ.».
3. GARCEZ, LUCAS NOGUEIRA — «Elementos de Engenharia Hidráulica e Sanitária» — Ed. Blücher 2.a edição — 1969.
4. Instituto Brasileiro de Administração Municipal «IBAM» — «Administração dos Serviços de Abastecimento de Água».