

Como garantir a manutenção de um equilíbrio entre a sustentabilidade económica e a acessibilidade económica dos serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais

How to ensure the maintenance of a balance between economic sustainability and affordability of water supply and wastewater sanitation services

Nuno CAMPILHO

Executive MBA; Doutorando em Políticas Públicas; Diretor-geral da ABMG, Águas do Baixo Mondego e Gândara, E.I.M., S.A.

RESUMO: Importa mudar o pensamento sobre a economia e o financiamento dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, partindo do enfoque exclusivo na recuperação de custos, seja total ou parcial, para uma combinação entre perspetivas económicas e direitos humanos, aplicando o princípio de que os serviços devem ser economicamente acessíveis a todos. Estas duas abordagens não são contraditórias. É possível conciliá-las se o prestador de serviços puder recuperar completamente os seus custos (com subsídios que complementem as receitas tarifárias, se necessário) recorrendo a subsidiação cruzada e subsidiação direta, visando os mais pobres de modo a tornar as tarifas acessíveis para as diferentes classes de utilizadores.

Para tal, define-se o que se entende por Acessibilidade Económica e por Sustentabilidade Económica, para, então, se discorrer sobre os Mecanismos de Acessibilidade Económica, a Economia da Gestão da Água, a Recuperação de Custos e as Tarifas.

Termina com uma alusão à Sustentabilidade do Setor e à diferenciação de Modelos de Gestão, aplicadas a este caso.

Palavras-chave: Acessibilidade Económica; Sustentabilidade Económica; Tarifas; Recuperação de Custos.

ABSTRACT: *It is important to change the thinking about the economy and the financing of water supply and wastewater sanitation services, starting from the exclusive focus on cost recovery, whether total or partial, to a combination of economic perspectives and human rights, applying the principle that services should be economically returned to everyone. These two approaches are not contradictory. It is possible to reconcile them if the service provider is able to fully recover their costs (with subsidies that complement tariff revenues, if necessary) using cross-subsidization and direct subsidization, aiming the poorest in order to make the tariffs transferred to different classes of users.*

To this end, what is meant by Economic Accessibility and Economic Sustainability is defined, so that, then, it is possible to discuss the Mechanisms of Economic Accessibility, the Economics of Water Management, Cost Recovery and Tariffs.

It ends with an allusion to the Sustainability of the Sector and the differentiation of Management Models, applicable to this case.

Keywords: *Economic Accessibility; Economic Sustainability; Tariffs; Cost Recovery.*

A ACESSIBILIDADE ECONÓMICA

A acessibilidade económica é o peso do encargo médio com o serviço no rendimento médio disponível por agregado familiar, na área de intervenção do sistema, conceito que é aplicável às entidades gestoras de sistemas em alta e em baixa, e que avalia o nível de adequação da capacidade económica das famílias suportarem o serviço prestado pela entidade gestora.

A acessibilidade económica pode, ainda, ser apresentada como a capacidade de pagar para beneficiar de um nível mínimo de um determinado serviço.

O Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, considera, explicitamente, que um agregado que seja obrigado a gastar 3%, ou mais, do seu rendimento com estes serviços deve ser considerado um agregado com problemas de acessibilidade.

A SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA

A recuperação sustentável dos gastos é um dos maiores desafios que se tem colocado ao setor porque o valor dos serviços prestados não é corretamente assumido e entendido pela população em geral. Apesar do serviço de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais ser vital para a sobrevivência humana, ter que ser garantido com continuidade e com uma qualidade constante para evitar riscos de saúde pública, ter custos de investimento elevados, o pagamento voluntário esbate-se a partir do momento em que o serviço é garantido.

É imprescindível a adoção de soluções institucionais do tipo empresarial no sentido de garantir a sustentabilidade futura dos serviços (cf. A SUSTENTABILIDADE DO SETOR), através de uma exploração tecnicamente qualificada e em condições de gerar as receitas necessárias à cobertura de todos os encargos de funcionamento, em condições apropriadas e de renovação do equipamento.

O custo que se cobra pelo fornecimento de água e pelo saneamento de águas residuais, deve incluir o custo da água (captação, tratamento, transporte, fornecimento, recolha, tratamento, deposição e reutilização); o custo da manutenção das infraestruturas associadas ao custo da matéria-prima; o custo do investimento nas infraestruturas a instalar, reparar, remodelar, ou substituir; o custo da renda, ou da contrapartida, paga aos donos do sistema, quando não são os próprios (sistemas multimunicipais e câmaras municipais) e o rendimento da atividade, por sua vez reinvestido e transformado em custo de investimento.

MECANISMOS DE ACESSIBILIDADE ECONÓMICA

Podem ser ativados vários mecanismos para aumentar a acessibilidade para todos, como, por exemplo, o financiamento por outros utilizadores através de subsídios cruzados (instrumentos de perequação¹) ou a partir de financiamento público para subsídios diretos ou indiretos (tarifas sociais² e tarifas para famílias numerosas³), incentivos para os prestadores concentrarem os seus investimentos nos mais carenciados, regulação de estruturas tarifárias e fixação de tarifas, bem como a promoção de facilidades de pagamento.

Não se compreende que o Estado tenha suportado investimentos em larga escala e de dimensão técnica e financeira que vai para além da capacidade de gestão e manutenção por parte dos serviços de águas, de per se e, posteriormente, se demita da continuidade desses mesmos investimentos, em função do crescimento da população, da descaraterização geográfica e do aumento da exigência do nível de serviço, não só quanto à sua fiabilidade de continuidade, mas, também, quanto à sua qualidade. Acresce que, em muitos casos, ainda cobra uma renda pela utilização desses mesmos investimentos, aquando da sua ligação para garantir o serviço doméstico e não suporta qualquer investimento de carácter adicional, como se as necessidades tivessem parado no tempo. Em última análise, é penalizado o utilizador final, através do aumento de tarifas, as quais são justas quanto à garantia da manutenção da atividade, mas comprovadamente insuficientes para o alargamento e fecho dos sistemas, o que só reforça a minha tese de que a sustentabilidade destes serviços não se deverá basear, única e exclusivamente, na tarifa, já que isso é marcadamente incomportável.

Adiante, surgem outras soluções, estranhamente não implementadas em Portugal, por serem contrárias à estrutura regulamentar nacional, como

1 Visam mitigar a diferenciação entre utilizadores, ou que distribua entre estes uma compensação de valor equivalente à quantificação dos efeitos das desigualdades impostas, ou preexistentes.

2 Com o propósito de facilitar o acesso económico aos serviços por parte de famílias mais carenciadas, as entidades gestoras dos serviços de águas podem incorporar uma componente social nos seus tarifários.

3 Visando promover medidas que facilitem o acesso económico aos serviços por parte de famílias numerosas através de mecanismos de moderação tarifária, as entidades gestoras dos serviços de águas podem incorporar uma componente para famílias numerosas nos seus tarifários.

é o caso dos contadores pré-pagos, que têm sido utilizados com sucesso para garantir que um cliente recebe apenas aquilo que pagou, e que permitem reduzir significativamente os custos em recursos humanos e os decorrentes do erro humano na leitura dos contadores, na faturação e na cobrança (perdas comerciais). Oferecem aos utilizadores a possibilidade de pré-pagamento e permitem a aplicação de tarifas específicas.

Têm um contra, relacionado com zonas onde se perspetivem tendências de adulteração desses instrumentos, podendo resultar numa grande utilização de água não contabilizada (água não faturada) através de ligações ilegais e de interferência no seu bom funcionamento. Os padrões irregulares de rendimento das classes mais carenciadas, podem dificultar o uso de contadores pré-pagos, no entanto, a perequação não serve só de suporte à subsidiação indireta...

ECONOMIA DA GESTÃO DA ÁGUA

Os instrumentos económicos como é o caso das tarifas, servem, também, para ajustar a procura e a oferta e lidar com as externalidades. Antes da década de 1970, a gestão dos recursos hídricos estava focada no aumento do abastecimento de água, principalmente através de soluções de engenharia. Desde a década de 1970, governos e investigadores têm-se concentrado cada vez mais em medidas de gestão da procura, incluindo transferências voluntárias de água, mercados de água e preços da água para limitar a procura de água. Como tal, a economia da gestão da água evoluiu como um ramo da economia ambiental e dos recursos naturais e, logicamente, financeiros. O princípio económico básico na gestão de recursos hídricos, é que precisamos equilibrar a procura de água e o seu fornecimento, o que se pensava ser única e exclusivamente alcançado através do preço nos mercados de água.

Nada mais errado, como se pode verificar, considerando que água é a *utility*⁴ menos onerosa que cada um de nós suporta na sua residência, com o agravante de se insistir em penalizar quem não pode pagar (para quem o pouco, é sempre muito) e beneficiar quem vive de forma desafogada (para quem, o pouco valor que tem a água, só contribui para que o valor que lhe dá seja proporcional), logo, ficando aquém do rendimento que deveria

⁴ Consideram-se *utilities* a água, a eletricidade e o gás, ou seja, as empresas dos setores de produção de energia (eletricidade e gás) e água. Este bens e serviços são considerados essenciais e, por isso, assume-se que devem ser disponibilizados a todas as pessoas a um preço razoável.

e poderia gerar para garantir a sustentabilidade económica dos serviços de águas.

Por muito que alguns setores da nossa sociedade teimem em afirmá-lo e assim a considerarem, a água não é um bem privado padrão devido aos seus atributos físicos. O fornecimento de água no ambiente natural também segue ciclos hidrológicos, pelo que a gestão integrada da água, que abarca o sistema económico e os sistemas naturais da água dentro de uma ampla perspetiva de características socioeconómicas, institucionais, políticas, legais, ecológicas e culturais, tornou-se uma opção comum na gestão dos recursos hídricos. Daí que a dimensão da intervenção do Estado não se possa reduzir aos avultados investimentos realizados na metade final da década de 90, como se, entretanto, tudo o que de bom, útil e imprescindível que foi feito, entrasse em autogestão, podendo-se, assim, assumir aquilo que todos estes serviços deveriam ser, autossustentáveis.

A dura realidade de quem se confronta, diariamente, com a ilusão que se pretendeu criar, demonstra – por vezes da pior forma – estarmos perante uma das maiores falácias deste setor.

RECUPERAÇÃO DE CUSTOS

Para além das tarifas e dos subsídios (diretos, indiretos e/ou, cruzados), os gestores destes serviços podem adotar outras medidas para melhorar a acessibilidade económica. Especialmente quando o modelo está baseado na recuperação total dos custos através das tarifas, o tipo de prestador (público ou privado) pode não ser neutro em termos de impacto sobre a acessibilidade financeira, e o serviço prestado por operadores privados, particularmente por aqueles movidos pela lógica de maximização do lucro, coloca-nos naturais preocupações, o que não deixa de acontecer, também, nas entidades públicas, por via da obrigação do desenvolvimento de determinados investimentos, no âmbito das obrigações impostas pelo regulador, independentemente de as receitas serem proporcionais ao cumprimento dessa obrigação, ou não.

Os ganhos em eficiência, como se verifica nas economias de escala, podem ajudar a diminuir o limiar de recuperação de custos. As fronteiras legais e administrativas podem ser removidas. Os sistemas de faturação e de pagamento podem ser concebidos para se adequarem aos padrões dos fluxos de rendimento dos utilizadores mais carenciados. Um plano de negócios com metas claras de cobertura e níveis de serviços diferenciados, ajudará a apoiar o processo no sentido de uma maior acessibilidade.

A acessibilidade económica não se encontra apenas relacionada com o custo, mas também com os métodos de pagamento. Os utilizadores mais carenciados são incapazes de economizar. Necessitam de acesso a métodos de pagamento que não envolvam a disponibilização imediata de grandes quantidades de dinheiro.

Deve ser equacionado o recurso a pequenos e frequentes pagamentos que impliquem custos de transação reduzidos. Isto pode ser efetuado através de sistemas de contadores pré-pagos (cf. MECANISMOS DE ACESSIBILIDADE ECONÓMICA), da criação de facilidades de pagamento em locais centrais e de deslocação frequente (postos de correio, entidades públicas, *payshops*⁵) ou através de sistemas de pagamento por telemóvel, MB WAY⁶, *Home Banking*⁷, etc., para além da possibilidade de pagamentos fracionados, através de acordos de pagamento em prestações.

Importa, no entanto, não perder de vista que os subsídios atribuídos aos utilizadores que não são compensados pelas receitas, ameaçam a sustentabilidade económica do prestador de serviços, criando o risco de o serviço subsidiado perder a sua viabilidade ou a sua qualidade, ou não se chamasse este artigo “Como garantir a manutenção de um equilíbrio entre a sustentabilidade económica e a acessibilidade económica dos serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais”.

A atestar esta preocupação, está o facto de uma expressiva maioria de entidades gestoras, em particular as entidades municipais responsáveis pelos sistemas em baixa, não recuperar, através das tarifas, a totalidades dos custos incorridos na prestação dos serviços. Existe evidência de subsidiação cruzada entre a atividade de abastecimento de água e a de saneamento e entre o setor doméstico e os restantes setores,

5 A Rede de agentes *Payshop* é constituída por estabelecimentos comerciais de proximidade, como papelarias, tabacarias, quiosques, supermercados e outros.

6 Solução digital da SIBS para simplificar os pagamentos mobile. Ao associar o número de telemóvel ao cartão bancário pode enviar, receber e pedir dinheiro, dividir contas, fazer compras online e em lojas físicas, com *QR Code* ou *NFC contactless*.

7 Os serviços financeiros bancários digitais são disponibilizados através de canais remotos, como o computador, o *smartphone*, o *tablet*, a *TV*. Através destas plataformas pode-se entrar em contacto com o Banco à distância. O *Home Banking* permite fazer praticamente todas as operações que se fazem num balcão e, muitas vezes, com um custo mais reduzido.

situação que, para além de ser pouco transparente, não aporta para os custos totais das entidades gestoras, os verdadeiros custos analíticos de cada unidade de negócio. A perequação não pode, neste caso, ser usada, porque não se aplica e porque é profundamente perniciosa.

50% das entidades gestoras não geram rendimentos suficientes para cobrir os gastos totais associados à prestação do serviço de abastecimento de água (as áreas predominantemente rurais, onde predomina o modelo de gestão direta, são aquelas que revelam situações menos satisfatórias) e no serviço de saneamento de águas residuais, a cobertura dos gastos totais pelos rendimentos totais é ainda mais deficitária, estando na ordem dos 60% (encontrando-se os casos mais problemáticos situados, também, nas áreas predominantemente rurais)⁸.

O facto de não se verificar uma recuperação integral dos custos, obriga à subsidiação dos serviços de água e saneamento pelos contribuintes, introduzindo irracionalidade no sistema, com impacto direto nas tarifas, numa lógica de funcionamento que tem, obrigatoriamente, que ser alterada, sob o risco de, progressivamente, a maior parte destes serviços se tornarem insustentáveis.

Ao contrário do que se tem procurado defender com este artigo e do que deveria estar a acontecer, a redução significativa das verbas consignadas no Orçamento do Estado e nos orçamentos municipais só agrava a insustentabilidade económica e financeira do setor.

É por demais evidente a indisponibilidade de fundos para aplicar na manutenção e remodelação das redes mais antigas. A falta de atempada manutenção e renovação é grave na medida em que, no curto prazo, amplia as perdas de água e desperdícios e, no longo prazo, aumenta os custos de reparação e as necessidades de novos investimentos de raiz, cujo modelo existente não favorece, muito antes pelo contrário.

É de considerar quase “crime lesa-pátria”⁹ como é que não se vê, nem se discute que a insustentabilidade económica e financeira de muitas entidades gestoras coloca em causa a qualidade de serviço prestado e, conseqüentemente, os interesses dos utilizadores.

Exige-se, por isso, uma exploração tecnicamente qualificada e em condições de gerar as receitas necessárias à cobertura de todos os encargos de funcionamento em condições apropriadas e de renovação dos equipamentos.

8 Dados ERSAR (RASARP).

9 Em sentido figurativo, enquanto prática que causa prejuízo a um país inteiro.

É fundamental o combate às ineficiências, onde podemos incluir a água não faturada, derivada de problemas graves ao nível da qualidade e do estado de conservação das redes instaladas, de locais de consumo sem contadores, de roubos de água, de consumos autorizados não faturados, do uso abusivo de água potável para fins de carácter sazonal e privado (enchimento de piscinas, rega de jardins, rega de parques urbanos), da utilização de água potável para fins secundários, quando se poderia investir na reutilização de água residual e de água pluvial (regas, lavagens, arrefecimento de torres de refrigeração, sistemas AVAC, limpezas industriais e domésticas, fins agrícolas selecionados).

É, ainda, o momento de investir para além das componentes físicas e materiais associadas a estes serviços e desenvolver sistemas integrados de gestão que permitam controlar a rede de forma remota, adequando pressões e volumes de abastecimento aos locais, às horas de maior consumo, às populações servidas e à tipificação dos consumos.

TARIFAS

A estrutura das tarifas de água em escalões crescentes é utilizada tanto para providenciar tarifas de sobrevivência para ajudar os utilizadores mais carenciados (que possam garantir o fornecimento de níveis mínimos de água para utilizações básicas e essenciais), como para gerir a procura através de tarifas de escalões mais elevados, penalizando o consumo excessivo e, por vezes, absolutamente desnecessário.

A introdução de uma tarifa volumétrica diferenciada, fornece uma forma alternativa de estruturar subsídios para o consumo. De acordo com este tipo de estrutura tarifária, é cobrado aos consumidores o preço unitário do último escalão do seu consumo, independentemente do número de escalões e somente as famílias que limitam o seu consumo aos escalões inferiores é que têm direito a um subsídio, dado que estes escalões são tarifados a valores mais baixos. Aqueles que consomem acima desse limiar, pagam a tarifa mais elevada para a totalidade do seu consumo (Trémolet e Hunt, 2006; Wichelns, 2013).

No caso de famílias numerosas ou de várias famílias que partilham o mesmo ponto de consumo, o problema da acessibilidade torna-se mais acentuado com esta estrutura tarifária. Daí a importância da criação de tarifas para famílias numerosas (cf. MECANISMOS DE ACESSIBILIDADE ECONÓMICA).

É de salientar, no entanto, que os subsídios generalizados aos prestadores de serviços de água

com base no consumo favorecem quem já beneficia de um serviço público de água e quem utiliza maiores quantidades de água, mas não contribuem para apoiar quem ainda não se encontra servido.

Um dos principais desafios para os agregados familiares que não têm acesso a estes serviços, é a sua capacidade financeira para se ligarem à rede pública, quando estas são prolongadas até à sua área de residência, situação que é válida, tanto para água, como para o saneamento.

Esta ligação implica o pagamento de uma taxa, para além da necessidade de realização de obras de adaptação e prolongamento de rede, que são imputadas aos utilizadores¹⁰.

Nos locais onde uma taxa de ligação não é economicamente acessível para os seus habitantes, surge uma oportunidade ímpar de beneficiar os utilizadores mais carenciados, através da isenção dessa mesma taxa e, até, dos custos inerentes aos trabalhos de prolongamento da rede, reduzindo as desigualdades.

A desigualdade do aumento, pouco fundamentado, das tarifas, também tem sido reportado pelo uso de tecnologias mais caras (mas que se revelam imprescindíveis ao bom funcionamento dos sistemas, em progresso à sua otimização), funcionando novamente (e como sempre) as tarifas, como instrumento compensatório do aumento dos custos.

Isto é demonstrativo da tensão existente entre a necessidade de gerar receitas, o seu impacto nas tarifas, e a capacidade algo limitada de quem o devia fazer (governo, entidade reguladora), de garantir que os preços não sejam desproporcionalmente elevados, afetando, assim, a acessibilidade financeira aos serviços, sobretudo se não existirem mecanismos de acessibilidade económica, como é o caso das tarifas sociais ou das tarifas para as famílias numerosas, e das facilidades de pagamento.

Em alguns casos (mormente nas concessões privadas) uma proporção significativa das tarifas corresponde à remuneração do capital. Como o regulador intervém mal e abusivamente nas decisões de investimento, não há outra alternativa que não a da promoção de aumentos das tarifas, interferindo na sustentabilidade económica dos próprios contratos de concessão, o que pode comprometer o acesso universal a estes serviços.

A estrutura tarifária praticada permite, apenas, a recuperação parcial dos custos não financiados por subsídios comunitários, considerando o universo

¹⁰ No caso português, até 20m lineares de prolongamento de rede, o custo de ligação fica a cargo da entidade gestora.

da União Europeia, mormente o caso português, o qual é paradigmático nas iniquidades.

O PO SEUR¹¹, tratou-se de um Programa que pretendia contribuir para a afirmação da Estratégia Europa 2020, especialmente na prioridade de crescimento sustentável, respondendo aos desafios de transição para uma economia de baixo carbono, assente numa utilização mais eficiente de recursos, e cujo Eixo III privilegiava os investimentos no setor da água.

Não se pretendendo aprofundar esta matéria, até por não ser core no desenvolvimento deste artigo, apenas se refere que a seleção de candidaturas se revelou aleatória, sem uma definição estratégica que pudesse contribuir para a redução das desigualdades e com beneficiários – e projetos desenvolvidos – de necessidade questionável. Para além disso, a larga maioria dos financiamentos situou-se na ordem dos 65% a fundo perdido, através do FEDER¹², sendo o remanescente com recurso à designada componente nacional, através de fundos próprios, inexistentes, que aumentaram exponencialmente o serviço da dívida, junto da banca tradicional e do BEI. Se calcularmos cada projeto em um milhão de euros, facilmente se percebe que os restantes trezentos e cinquenta mil euros oneram a entidade gestora, para um retorno a 30 anos (num otimizado exercício de hipóteses). Se, a isso, se acrescentar que cerca de 70% das entidades gestoras em baixa, em Portugal, não fatura isso por mês e são exatamente essas as que mais necessitam deste tipo de financiamentos, rapidamente se depreende que o modelo de gestão e a lógica de funcionamento têm de ser alterados.

SUSTENTABILIDADE DO SETOR EM PORTUGAL

No contexto de uma rápida infraestruturização, foi tomada a decisão de reproduzir no interior, os sistemas em alta pensados para as grandes cidades, nomeadamente do litoral. Muitas empresas multimunicipais foram criadas com base em projeções de consumos de água irrealistas, com projetos desadequados aos locais e com contratos de concessão e de fornecimento não consensualizados. No que concerne aos sistemas em baixa, as principais dificuldades prendem-se com a fragmentação, a dispersão e a falta de escala das entidades gestoras. A consequência é um significativo desperdício de recursos e uma grande dificuldade em obter ganhos de eficiência.

11 Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

12 Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Estas entidades são, na sua maioria, de pequena dimensão, sendo o seu âmbito de atuação o próprio município em que estão inseridas. Deste modo, a maioria das entidades gestoras em baixa sofre de problemas crónicos: falta de capacidade de gestão; perdas de água muito elevadas; tarifas frequentemente muito baixas; incapacidade de pagar às empresas multimunicipais; e, de um modo geral, dificuldade de atingir os valores de referência dos indicadores de desempenho da entidade reguladora.

Para que se consiga garantir acessibilidade económica aos serviços (e a prestação contínua e com qualidade deste serviço essencial), não perdendo de vista o imperativo de garantir a sustentabilidade económica dos sistemas, algumas questões precisam de ser aportadas para o debate público e para o próprio desenvolvimento das Políticas Públicas do setor, tão empobrecido se tem revelado deste enfoque, pelo prejuízo evidente comprovado pela desvalorização da Água no respetivo Ministério e da desvalorização deste no seio dos sucessivos governos.

Está em causa a revisão de contratos de concessão e de fornecimento, a delimitação/configuração dos sistemas em alta e em baixa e das próprias tarifas, cujo regulamento tarifário tarda, há mais de 10 anos, em ser analisado, revisto e aprovado.

Portugal não tem dimensão para ter tantos sistemas independentes em baixa. Um município com apenas alguns milhares de habitantes, muito dispersos, com baixo nível de atendimento e com muitos investimentos a realizar, quase inevitavelmente, mais cedo ou mais tarde, terá de se associar a autarquias vizinhas para ganhar economias de escala.

É imperioso baixar as perdas de água e outras ineficiências e garantir uma boa gestão, pública ou privada, antes de aumentar tarifas, até porque o modelo única e exclusivamente baseado nas tarifas, se tem revelado notoriamente deficitário, para além de se cruzar com razões de natureza política e eleitoral, a *contrario sensu* do que deveria ser o principal fator impulsionador dos autarcas, que é a prestação de um serviço de excelência.

É assustador como algumas entidades gestoras são geridas com tão baixos níveis de eficiência. É questionável, mesmo, como é que é possível manter em funcionamento sistemas em que mais de 50% da água captada não é faturada, havendo, mesmo, alguns, em que este valor excede os 80% e outros em que nem sequer é conhecido¹³.

13 Dados PENSAAR 2020.

MODELOS DE GESTÃO¹⁴

As entidades envolvidas na prestação de serviços de água e saneamento apresentam um elevado nível de diversidade relativamente à sua natureza e dimensão. Por norma, em qualquer território, é uma entidade pública que tem a responsabilidade geral pela prestação de serviços de água e saneamento.

A sua principal função é estabelecer uma estrutura normativa, formular regulamentos, definir objetivos, prioridades e tarifas, e garantir que estes serviços são prestados de forma eficaz aos utilizadores finais. A autoridade e a capacidade para a organização dos serviços públicos de águas é, geralmente, atribuída por lei, a esta entidade.

As entidades públicas com a missão global de assegurar a proteção e o cumprimento dos diversos critérios e princípios de desenvolvimento sustentável (governo e empresas ou serviços participados pelo Estado), podem ser diferentes da entidade pública responsável pela prestação dos serviços, no entanto esta é que desempenha o papel de protagonista na extensão progressiva do acesso a todos. Diferentes tipos de entidades gestoras contribuem para a prestação destes serviços.

Em algumas regiões, a prestação de serviços é assegurada por mais do que um prestador como, por exemplo, no caso de um serviço público que atribui a outra entidade gestora a realização de parte do serviço ou de um operador que vende água a outro em grandes quantidades (entidades em alta vs. entidades em baixa).

A entidade pública responsável pela prestação dos serviços pode ser classificada em três categorias relativamente à prestação eficaz de serviços de água e de saneamento. A natureza da relação entre a entidade pública responsável (governo, entidades participadas pelo Estado) e as entidades gestoras de águas que contribuem para prestar o serviço (normalmente, os serviços em baixa), divide-se, então, em três categorias: a entidade pública presta estes serviços diretamente aos utilizadores; neste caso, a entidade pública e a entidade gestora são a mesma entidade jurídica (caso da EPAL, por exemplo); a entidade pública atribui (ou autoriza) e regula terceiros, públicos ou privados, para prestar o serviço (parcial ou totalmente) aos utilizadores, com as devidas instruções (o caso da delegação, ou concessão municipal); a entidade gestora detém e gere diretamente os serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais (o caso

dos serviços municipais e municipalizados).

Considerando a capacidade de impor a expansão do serviço a todos e garantir a sustentabilidade económica do setor, existe uma diversidade considerável no estatuto legal dos prestadores dos serviços. Podem ser propriedade do Estado e por ele geridos, pertencendo inteiramente ao setor público; podem ser propriedade dos municípios e por eles geridos, pertencendo inteiramente ao setor público local; podem ter origem em investimentos de capital privado, pertencendo inteiramente ao setor privado; ou podem ser baseados num modelo misto entre estes dois setores, incluindo organizações paraestatais, empresas multimunicipais, empresas municipais, empresas intermunicipais e parcerias público-privadas.

A maioria dos prestadores de serviços, em Portugal, são quase na totalidade públicos (estatais ou municipais).

Ainda assim, existe uma considerável diversidade de modelos organizacionais e de negócio, e também existe uma grande variedade na escala e nos níveis de descentralização: situações em que o Estado detém o monopólio da prestação de serviços e outras onde as responsabilidades pela prestação de serviços foram descentralizadas para o nível municipal ou intermunicipal, resultando num grande número de prestadores relativamente pequenos (com a peculiaridade da distinção e diferentes níveis de atuação e de serviço, quer estejamos a falar de entidades em alta, quer estejamos a falar de entidades em baixa).

No entanto, todos estes modelos se encontram inseridos nos quadros legais e regulatórios estabelecidos pelos governo e todas as disposições contratuais, licenças ou concessões para a prestação dos serviços de água e de saneamento devem cumprir o enquadramento nacional, o enquadramento legal nacional, municipal e regulatório.

CONCLUSÃO

As Políticas Públicas para o setor do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais, considerando a necessidade de garantir a manutenção de um equilíbrio entre a sustentabilidade económica e a acessibilidade económica dos respetivos serviços, deverá cumprir as seguintes premissas (Heller, 2015):

Custos: uma análise sólida dos custos permitirá o redesenho das ferramentas económicas para a promoção da acessibilidade; estas incluem não apenas o capital, os custos de investimento e recorrentes, e os custos operacionais, mas também

¹⁴ vd. Duarte, Leonel Gaspar, *Qual o modelo de gestão que melhor responde as necessidades dos consumidores e dos municípios no Abastecimento de Água (dissertação de mestrado)*, Leiria, 2019.

os custos da corrupção, da má governação e da gestão deficiente, e o custo da inação.

Níveis: os níveis de acessibilidade económica, como suporte à regulação e à fixação de tarifas, devem ser definidos de acordo com os contextos em que se inserem, as circunstâncias, os níveis exigíveis de serviço, as características geográficas, a localização, as características da população, e as origens e destinos da água, de forma participada.

Interrupção do serviço: no caso do não pagamento dos serviços, compete ao prestador demonstrar que os clientes não pagam porque são incapazes para tal; só deverá ser permitido cortar a água, havendo evidência de deliberado incumprimento, sem obstáculos financeiros para o pagamento.

Mecanismos para assegurar a acessibilidade económica: os prestadores de serviço devem contribuir para que o regulador e o legislador desenvolvam e direcionem com precisão estes mecanismos, que incluem o estabelecimento de preços adequados e uma conceção clara da estrutura tarifária e transparente da concessão de subsídios (diretos, indiretos ou cruzados).

Regulamento tarifário: o regulamento tarifário é fundamental para a obtenção de acessibilidade universal (tanto no que diz respeito à acessibilidade económica dos utilizadores, como à sustentabilidade económica dos serviços): taxas fixas, tarifas volumétricas uniformes, estabelecimento de escalões e a diferenciação de preços e custos de ligação. A monitorização da regulação é imprescindível para garantir a gestão adaptativa do regulamento tarifário.

A procura de mais receita, reduz os investimentos, comprometendo aspetos do conteúdo normativo do acesso universal à água e ao saneamento a longo prazo (Heller, 2020).

Os serviços de água e saneamento têm a tendência para atrasar ou reduzir os níveis de investimento, uma vez que não conseguem obter ganhos imediatos através dos (limitados) ajustes tarifários sobre esses mesmos investimentos.

A procura incansável (e incessante), pela garantia da sustentabilidade económica dos serviços, não se tem revelado compatível com o investimento sustentável nas infraestruturas, uma vez que se demora muito tempo a recuperar os custos e a assegurar as receitas necessárias para garantir a perenidade desses mesmos investimentos.

Naturalmente, que ao longo dos anos a que temos vindo assistir a um franco desenvolvimento do setor (desde meados da década de 90 do século passado), tem sido estratégico contar com o financiamento público como principal fonte de recursos financeiros, descurando e relegando para

mais tarde, a realização de investimentos que só podem ser próprios, pela sua natureza residencial e doméstica (vertente em baixa).

Definir as necessidades de investimento para renovação da infraestrutura durante um período limitado no tempo (como se de um contrato de prestação de serviços tradicional se tratasse e, não, como é maioria dos casos, do exercício de um monopólio natural¹⁵) e garantir o seu cumprimento, tem-se revelado muito complexo para as entidades gestoras e essa notória falta de investimento tem (e temo que continue a ter) implicações graves para a sustentabilidade dos serviços.

A escassez cada vez mais frequente de água e outros eventos relacionados com as alterações climáticas, exigem planeamento estratégico e investimentos urgentes que antecipem essas situações.

Ao procurar garantir que a acessibilidade económica existe na prática, as medidas para implementar o acesso universal, muitas vezes, têm de ser conciliadas com considerações mais amplas referentes à garantia da sustentabilidade económica (Heller, 2016).

A sustentabilidade social, ou, no caso em apreço, a acessibilidade económica, sob a forma de acesso a um custo razoável, não deve ser prejudicada em favor de medidas que visem garantir a sustentabilidade económica.

As tarifas de água devem ser definidas de modo a permitir o acesso à água suficiente para os fins essenciais (volumes mínimos de água para níveis de sobrevivência), porém, quando necessário, deve limitar e penalizar os consumos excessivos e desnecessários.

Os serviços de saneamento de águas residuais devem incluir a recolha, o transporte, o tratamento, a deposição final adequada e a sua reutilização, para proteger, tanto a saúde pública quanto o ambiente. Por outro lado, as tarifas não devem ser tão altas (e aqui incluo, também, as tarifas de ligação), ao ponto de as pessoas evitarem usar o serviço, o que é altamente prejudicial para a sã convivência comunitária e para a saúde pública.

Para garantir a sustentabilidade económica, há quem continue a defender a recuperação total dos custos através das tarifas, ou seja, que os serviços cobrem todos os custos operacionais e funcionais integrais (incluindo a construção, reabilitação e

¹⁵ O monopólio natural é uma situação de mercado em que os investimentos necessários são muito elevados e os custos marginais são muito baixos. São caracterizados, também, por serem bens exclusivos e com muito pouca ou nenhuma rivalidade. São geralmente regulados pelos governos e possuem prazos de retorno muito grandes.

manutenção das infraestruturas) dos utilizadores existentes e das gerações vindouras.

Isto até poderia ser possível nos casos em que existe um número suficiente de pessoas e famílias com mais posses, em comparação com aquelas que são mais carenciadas e que não têm condições de pagar o custo integral do serviço, através de subsídio cruzada entre as primeiras e as últimas. Mas nem assim isso é comprovadamente atestável, continuando a ser imperiosa a manutenção de financiamento público e comunitário, para garantir a prestação de um serviço financeiramente viável, economicamente acessível, protetor da saúde pública e universal.

É, assim, inviável, a recuperação total dos custos apenas através das tarifas. O financiamento público continua a ser necessário (quando, não, imprescindível), para garantir a acessibilidade económica a todas as famílias e para garantir a sustentabilidade económica dos serviços.

Este financiamento, para ser elegível, justo e equilibrado, deve corresponder a um esforço partilhado entre o governo, através da utilização estratégica, mais organizada e mais justa do recurso ao financiamento do Orçamento de Estado e dos fundos comunitários; as entidades gestoras, através de um combate ativo às ineficiências; e do regulador, através de um papel mais interventivo no estabelecimento das tarifas e na racionalidade do estabelecimento dos investimentos que ainda urge realizar.

Só assim será possível garantir acessibilidade económica para todos, reduzir as desigualdades no acesso aos serviços e assegurar a sua sustentabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sophie Trémolet e Catherine Hunt (2006), Taking account of the poor in water sector regulation, Water Supply & Sanitation Working Notes, WB/BNWP.

Hoque, Sonia F. e Dennis Wichelns (2013), State-of-the-art review: Designing urban water tariffs to recover costs and promote wise use, International Journal of Water Resources Development, 29 (3): 472 – 491.

Heller, Léo (2015), 1º Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável e ao saneamento, 2015, UN.

Heller, Léo (2016), Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável e ao saneamento, "Acessibilidade económica do ponto de vista dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário", UN.

Heller, Léo (2020), Relatório do Relator Especial sobre os direitos humanos à água potável e ao saneamento "Direitos humanos e a privatização dos serviços de água e saneamento", UN.

PENSAAR (2020), Uma nova estratégia para o setor de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais.

RASARP (2020), Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal, ERSAR.

https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/4211/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_mestrado_%20Leonel%20Duarte_mar2019.pdf