



**CONTRIBUTO PARA O ENQUADRAMENTO
DO PENSAARP 2030**

QUESTÕES RELATIVAS À EXIGÊNCIA DO PLANO

1. EFICÁCIA E PROPORCIONALIDADE DOS OBJETIVOS

Há uma tendência para, em geral, o planeamento efetuado no País ser demasiado minucioso, abrangendo árvores de objetivos e sub-objetivos que tornam a seleção e o foco nas questões principais mais difícil.

Paralelamente, uma outra tendência é a de fixar patamares muito elevados nos objetivos, por vezes de forma voluntarista, de tal forma que a sua distância em relação ao ponto de partida torna irrealista o seu cumprimento. Essa característica cria, depois, uma excessiva exigência aos cumpridores, mas não permite aos outros nem atingir a meta, nem dela se aproximar sequer.

É por isso preferível uma solução mais enxuta e seletiva na seleção dos objetivos.

E uma lógica moderada na quantificação dos objetivos, bem como uma cautelosa iteração destes, seccionando cronologicamente os objetivos instrumentais dos finais: por exemplo, para a recuperação de custos por todas as entidades gestoras só será possível depois de estabilizada a efetiva intervenção executória do regulador para impor tal objetivo aos municípios; até lá, uma quantificação precisa desse objetivo final carecerá de base realista, sendo apenas um paliativo as agregações em baixa, por nem sempre contarem com a adesão dos municípios.

Adiante, a propósito de temas concretos, apontar-se-á a utilidade de moderar outros objetivos ou faseá-los.

Por isso, revisitando a experiência do anterior PENSAAR e tendo em conta que o PENSAARP visa abranger uma década, a APDA considera que não deveriam fixar-se necessariamente já todas as metas, mas prever que algumas destas serão fixadas após a conclusão de outras.

A experiência anterior também justificaria uma análise cautelosa da aplicação de alguns indicadores da ERSAR como sendo os utilizáveis para medir o acompanhamento do PENSAARP, porque alguns deles tendem a ser demasiado exigentes, mesmo para entidades gestoras com maior capacidade técnica, interessando que o Plano permita níveis de realização realistas.

2. COMPATIBILIDADE COM A EXIGÊNCIA AMBIENTAL RELATIVA A OUTROS SETORES

A APDA tem vindo a chamar a atenção para que os consumidores de água têm visto os seus custos aumentar, para se resolverem as questões do abastecimento e do saneamento, mas o País não tem sabido ou conseguido fazer um esforço paralelo para a despoluição das massas de água sujeitas a outras fontes de poluição. Faz sentido os consumidores pagarem o saneamento, quando a pecuária ou os efluentes industriais continuam a pôr em causa a qualidade dos meios recetores?

Sendo certo que o PENSAARP é setorial, a definição de alguns dos seus objetivos e metas não deve ser desligada de uma visão global das políticas de saneamento e dos níveis de exigência - de direito e de facto - relativos à regulação, intervenção e fiscalização das atividades económicas que põem em causa as massas de água.

E será, ao menos, necessário assumir que as afluências indevidas de origem externa às redes de drenagem de águas residuais têm de ser controladas, sejam elas de origem industrial, pecuária, ou até de ligações indevidas de redes prediais, pelo que devem ser adotados objetivos conducentes à fiscalização pelas entidades gestoras e responsabilização através de contraordenações aplicáveis aos infratores.

QUESTÕES RELATIVAS À PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES

As questões seguintes são importantes para a APDA porque dizem respeito ao equilíbrio das entidades gestoras, mas também porque, sem a sua solução equilibrada, os direitos dos consumidores de água (e utilizadores dos sistemas de saneamento de águas residuais) ficarão prejudicados.

3. QUALIDADE DO PRODUTO E DO SERVIÇO E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

A qualidade do produto e a qualidade do serviço são objetivos evidentemente sempre presentes em Portugal, mas têm-se defrontado com resistências às determinações legislativas e à intervenção regulatória baseadas na invocação do princípio da autonomia municipal e da sua tutela constitucional.

Parece claro que a autonomia municipal se destina a servir os municípios e que estes não são servidos pela falta de autonomia e transparência das contas dos serviços da água, falta essa que, por sua vez, torna mais difícil o investimento técnico e financeiro na qualidade.

Há já condições institucionais, decorrentes da independência da ERSAR, que permitem uma intervenção forte quanto à exigência da qualidade da água, mas também quanto à exigência da qualidade e fiabilidade do serviço, bem como quanto à instrumental necessidade de equilíbrio financeiro dos sistemas. Convém, no entanto, erigir como objetivo a revisão da dimensão legal de intervenção necessária para prosseguir esse velho desiderato da recuperação de custos, reforçando-a até onde for necessário, de forma a escapar a um regime dualista, em que convivem entidades gestoras de primeiro mundo e pequenos núcleos sem dimensão mínima e incapazes de oferecer serviços de qualidade aceitável.

A recuperação de custos é o mais potente agente da igualdade social, na medida em que a subsidiação tende a beneficiar todas as tarifas, também pagas pelos mais ricos, com meios financeiros que fogem, assim, a outros fins que ajudem os mais pobres.

Mas, mais uma vez, o objetivo de planeamento mais relevante não parece ser o mais exigente, a efetiva recuperação de custos por todas as entidades gestoras, mas antes a transparência das contas da água: se um Município quiser continuar a suportar o orçamento dos serviços com transferências de outras fontes de receita, tal não tem de ser questionado, porque, essa sim, será matéria da autonomia municipal; o que não será é a infra-orçamentação de serviços essenciais, impeditiva, imediata ou mediamente, da qualidade do serviço.

Nota-se que a intervenção neste âmbito parece compatível com a dimensão regulatória emergente do previsivelmente complexo regulamento tarifário.

De facto, a exigência, definida por lei, com precisão e método, da transparência de contas só reforça as exigências regulatórias e pode até evitar a aplicação de eventuais excessos destas.

A APDA sublinha também a vantagem em criar um objetivo destinado a promover a agregação de algumas vertentes da prestação (partilha de meios técnicos ou técnico-financeiros), mesmo que as entidades gestoras fiquem autónomas.

4. GESTÃO E SUSTENTAÇÃO ECONÓMICA DA RECOLHA E REJEIÇÃO DAS ÁGUAS PLUVIAIS

A APDA não tem uma objeção de princípio, em termos técnicos e de gestão, à atribuição das águas pluviais às entidades gestoras dos serviços de águas residuais, reconhecendo-se os benefícios ambientais que podem decorrer de uma gestão integrada, como resulta de várias experiências em todo o País.

Por outro lado, a diferenciação de soluções entre os casos em que há um claro investimento em soluções separativas e de outros em que se mantêm soluções de natureza unitária justifica um tratamento global que não penalize aqueles municípios em que o investimento em soluções separativas foi mais assumido.

Independentemente das questões de natureza jurídica à luz da diretiva europeia aplicável à gestão de águas residuais, como são, ou devem ser suportados os custos da gestão das águas pluviais, incluindo as “baixas” e as separativas, pelas entidades gestoras dos serviços de águas residuais? Por transferências dos orçamentos municipais para as entidades gestoras de águas residuais, continuando os municípios a afetar receitas próprias para a gestão de águas pluviais? Ou pelo orçamento das entidades gestoras dos serviços de águas residuais, ou seja, na prática, pelos utilizadores destes serviços através da sua fatura de água?

Esta é a questão central - relevante sobretudo para municípios com menor economia de escala - e que tem de ser ponderada, pois, se a solução for a assunção de custos pelas entidades gestoras dos serviços de águas residuais, poder-se-á abrir a porta a uma generalização de uma grande sobrecarga orçamental destas, pondo até em causa os objetivos de recuperação sustentável dos gastos. E determinando uma consequente repercussão nos utilizadores, tendo sobretudo em conta a dimensão económica que o esforço correspondente pode atingir.

Por isso, os objetivos ligados à recolha e rejeição de águas pluviais têm de ser muito calibrados no que respeita à assunção de custos. A sobrecarga automática de todos os consumidores de água com um terceiro serviço- ou quarto, tendo em conta os resíduos sólidos - exige uma enorme cautela, de forma a não fazer implodir todo o adquirido de exigente lógica regulatória para o setor.

5. EQUILÍBRIO DA REUTILIZAÇÃO

A reutilização de águas residuais deverá ser certamente uma prioridade, relevante, do PENSAARP, como complemento das políticas de combate à escassez de água, agravada pelas alterações climáticas.

No entanto, convém não perder de vista que os objetivos relativos à reutilização devem ser estruturados de forma que as suas previsíveis executoras, as entidades gestoras - e com elas, indiretamente, os consumidores - não venham a ser onerados com sobrecustos sem contrapartidas económicas adequadas.

Por isso, os objetivos devem ter em conta que o serviço deve ser pago por quem o recebe e ainda que a reutilização deve existir onde for necessária, tanto para reforço da escassez local de água - e, nessa medida, do interesse e benefício dos consumidores - como para outros fins, externos aos consumidores de água potável (e geradores de águas residuais urbanas). A necessidade da reutilização não deve ser medida apenas em termos passivos, mas envolver uma crescente habituação dos consumidores/utilizadores. Por outro lado, porém, não pode desenvolver-se uma ETAR para produzir água reutilizada sem ter em conta o equilíbrio financeiro da exploração ou sem complementar o sistema com redes próprias de distribuição; nem transformar as entidades gestoras e os consumidores de água em beneméritos sistémicos de outros utilizadores (rega urbana, agricultura, etc.).

Por outro lado, a reutilização é um território que se move num ambiente jurídico, regulatório e económico difícil, sendo sujeita a tensões contraditórias: regulação ambiental exigente, previsão anterior de períodos curtos de amortização dos investimentos, concorrência interna dentro das entidades reguladoras que fornecem água para consumo, definição da amplitude de redes de distribuição, afetação a usos externos ao restrito setor da água e correspondente pagamento; mas, por outro lado, pressão acrescida decorrente da situação climática.

A APDA considera que se justificaria um objetivo de reflexão e reanálise dos quadros jurídico-financeiro e ambiental da reutilização, antes de uma fixação quantificada de metas.

QUESTÕES RELACIONADAS COM O ENQUADRAMENTO AMBIENTAL E A SUSTENTAÇÃO TÉCNICA DOS SISTEMAS

Persistem vários planos em que a evolução do setor ficou aquém do desejável.

A sua abordagem na década seguinte é inevitável. Por outro lado, não sendo ainda claro qual o recorte da aplicação possível dos fundos europeus recentemente aprovados, parece haver uma previsão de que uma significativa percentagem deles terá de ser atribuída a fins relacionados com a adaptação às alterações climáticas. Assim sendo, a latitude aparentemente existente nos apoios para esse efeito poderia ser uma oportunidade a considerar para sustentação dos objetivos seguintes.

6. REFORÇO DA RESILIÊNCIA DOS SISTEMAS, REABILITAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS E REDUÇÃO DE PERDAS

Decorreram mais de duas décadas sobre o início do grande investimento no setor. A passagem do tempo foi acentuada pela progressiva atenuação do equilíbrio económico das concessões multimunicipais.

Por outro lado, muitas redes em baixa de abastecimento de água e de saneamento estão degradadas, sendo esse fator responsável - em conjunto com claras ineficiências de gestão especialmente nos pequenos municípios - pelas sérias perdas verificadas.

Atualmente, as verbas dedicadas anualmente à reabilitação são claramente inferiores aos níveis que assegurariam a qualidade do serviço e corremos o risco de uma efetiva degradação dos sistemas recentes, para além da vetustez das redes de muitos municípios.

Portanto, o reforço da resiliência dos sistemas de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais, procedendo à revisão dos fatores que concorrem para esse reforço, deverá também constar como uma das prioridades do PENSAARP 2030. Nessa perspetiva, os objetivos relativos à reabilitação de infraestruturas e às perdas deveriam ser articulados em conjunto.

Anexa-se uma hipótese de trabalho para uma estratégia permanente e sustentada de reabilitação (cf. *documento anexo* «Por um Programa *Green* de Reabilitação de Redes de Água»).

7. TRATAMENTO DE LAMAS (EXPLORAÇÃO E GESTÃO SUSTENTÁVEL DE LAMAS)

O tratamento de lamas foi um parente pobre do esforço de saneamento de águas residuais, sem definição de políticas ou objetivos claros, pelo que o destino final das lamas tem estado dependente de soluções de valorização agrícola pouco sustentadas e conducentes a situações de dependência de um ou dois prestadores, com preços crescentes, ficando as entidades gestoras sujeitas a precárias condições de concorrência. E o País fica sem um efetivo controlo do destino final das lamas.

A situação só pode piorar quando se vierem a reforçar as inevitáveis exigências de origem europeia sobre as condições das lamas para valorização agrícola, já em gestação.

A APDA considera, portanto, que deve haver um objetivo no PENSAARP 2030 respeitante à definição de políticas e medidas concretas para enfrentar a questão. A determinação de metas para além de uma data-limite para definição da estratégia e dos meios alocáveis parece, porém, mais duvidosa.

Sugere-se que, na formulação do objetivo correlacionado, seja considerada a transformação destes “resíduos” em “recursos” fortemente valorizáveis, numa lógica de reforço da eficiência da sua gestão, que permita favorecer ao mesmo tempo a promoção de práticas de Economia Circular.

8. EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

A eficiência energética não foi uma prioridade nas políticas de ampliação da cobertura e de modernização do setor.

Impõe-se agora recuperar o tempo perdido e criar metas adequadas às possibilidades das entidades gestoras e à disponibilidade de fundos.

Dever-se-ão encarar objetivos de “neutralidade energética”, aproveitando as várias formas de “potencial energético” inerentes às operações integrantes dos sistemas de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais, incluindo as lamas de ETAR.

9. INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, PEQUENOS SISTEMAS DE SANEAMENTO E “SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA”

É certamente importante a cobertura dos cerca de 20% da população portuguesa que não dispõe de sistemas de saneamento adequados.

No entanto, uma opção estratégica nacional que passe por proporcionar saneamento a estas populações traz enormes desafios para as entidades gestoras, nomeadamente as de menor dimensão, numa altura que graves limitações económicas e financeiras se anteveem para um futuro próximo.

Seria, por isso, desejável uma grande maleabilidade na previsão das opções aplicáveis, permitindo soluções individuais, coletivas ou cooperativas e “soluções baseadas na natureza”, a exemplo do que acontece em alguns países europeus, mesmo que sob orientação da entidade gestora da área ou com soluções de licenciamento específicas.

Mais relevante, portanto, do que a quantificação do objetivo final parece ser o objetivo instrumental de definir, nos planos jurídico e técnico, soluções para facilitar, mas exigir paulatinamente, a existência de sistemas de saneamento de âmbito individual ou coletivo, associados à orientação da entidade gestora ou licenciados autonomamente.

Justifica-se, assim, a consideração de um eixo estratégico de “Inovação e Desenvolvimento” de modo a integrar estes aspetos que, envolvendo atualizações tecnológicas frequentes, implicam também ações de inovação organizacional e metodológica.

A “indústria da água” deve ser, como todas as indústrias de rede, só por si, inovadora, eficiente e competitiva, contribuindo para criar valor e gerar emprego.

QUESTÕES RELACIONADAS COM O ENQUADRAMENTO SOCIAL DO SETOR

10. OS MUNICÍPIOS

A APDA considera a captação da atenção, pela positiva, dos municípios para o setor como o fator mais relevante para o desenvolvimento da parte do País que ainda está em piores condições de prestações dos serviços da água.

A disponibilidade dos *stakeholders* não municipais têm de ser as máximas para envolver os atores municipais.

Mas o resultado desse interesse não depende apenas do setor da água e, por isso, é preciso avançar mesmo que, aqui ou ali, uma autarquia tenha dificuldade em enfrentar os custos políticos da beneficiação dos seus serviços e é preciso criar as condições políticas e jurídicas para o efeito.

Essa dupla perspetiva deve estar presente na elaboração do PENSAARP 2030.

11. O SETOR E O RECONHECIMENTO DOS SEUS UTILIZADORES

É crónico o desconhecimento da opinião pública sobre o esforço do setor, designadamente em dois planos:

- a dimensão do investimento e o peso dos custos de exploração necessários para levar a água às torneiras ou contribuir para a despoluição dos meios recetores;
- a comparação dos custos atribuíveis ao setor - o que é agravado pelo pagamento dos resíduos sólidos na fatura dos serviços da água - com outros serviços, designadamente de energia elétrica e telecomunicações, quando na realidade os custos da água comparam muito favoravelmente com os outros serviços e até com despesas habituais das famílias.

A APDA sugere, por isso, que, como meio de sustentação dos outros objetivos, haja um específico destinado a prever campanhas nacionais de divulgação do esforço do setor e de comparação com outros custos correntes dos utilizadores destes serviços.

Lisboa, 31 de julho de 2020

ANEXO

POR UM "PROGRAMA GREEN DE REABILITAÇÃO DE REDES DE ÁGUA"

Objetivo:

Investir 160 Milhões de Euros para renovar 2% das redes de distribuição de água de todo o país.

Justificação:

Não há dúvida que os sistemas de distribuição de água precisam de mais investimento. As redes de fibrocimento, betão, PVC e PEAD de 1.ª geração não vão durar 200 anos! Mesmo empresas sólidas financeiramente estão a assistir à desvalorização dos seus ativos por falta de investimento. Temos mesmo de começar a inverter esta tendência de sub-investimento nas nossas redes de água!

Contornos do Programa:

Substituir 2% das nossas redes de água (100.000 km x 2% = 2.000 km x 80 €/metro) com um custo estimado de 160 Milhões de Euros, com o seguinte destino setorial:

- 10% (16 M€) para empresas de projeto e fiscalização;
- 25% (40 M€) para fornecedores de materiais como tubagem e equipamentos;
- 50% (80 M€) para mão-de-obra e subempreiteiros locais;
- 15% (24 M€) para FBCF/Investimento e capitalização empresarial.

Caraterísticas Green:

Investimento direcionado para *"Construir uma rede Green de última geração, em PEAD RC fabricado na Europa com vida útil de 100 anos; com sensores e monitorização em tempo real para suporte à decisão; e que responda cabalmente aos desafios do uso eficiente da água e da economia circular"*, que estará alinhado com a estratégia europeia de crescimento com base em tecnologias verdes e na primeira linha para competir com outros setores por fundos europeus.

Oportunidades pós-COVID:

Este investimento responde ainda às seguintes oportunidades do pós-COVID:

- Melhorar a gestão dos serviços de água tornando-os mais eficiente e inteligentes;
- Adotar investimentos com coesão social e territorial que respeitam os princípios da economia circular;
- Desenvolver o tecido empresarial nacional e europeu gerando emprego, riqueza e inovação;
- Valorizar os atuais e futuros profissionais da água.

Conclusão:

Este investimento em sistemas de distribuição de água, se tiver acesso a financiamento atrativo para reabilitar até 2% do comprimento de rede de cada município (com acesso universal sem pré-condições ou imposições para além da qualidade final das obras), permitirá ainda atingir objetivos de descentralização, equidade e competitividade, não valorizando determinados municípios ou modelos de gestão em desfavor de outros.