



PRONÚNCIA DA APDA SOBRE O PLANO DE
RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA EM CONSULTA
PÚBLICA

Lisboa, 1 de março de 2021

ÍNDICE

1. DUALISMO DO SETOR DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE SANEAMENTO.....	3
2. PROBLEMAS ESTRUTURAIS QUE PÕEM EM CAUSA A RESILIÊNCIA DO SETOR.....	3
3. A CONTRIBUIÇÃO POTENCIAL DO SETOR PARA AMENIZAR A QUESTÃO DA INTERIORIDADE.....	4
4. OS SERVIÇOS DA ÁGUA COMO VETOR ESSENCIAL DA RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA DO PAÍS	4
5. O PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030: AS SUAS PRIORIDADES E ADEQUAÇÃO DESTAS.....	5
6. A ESTRATÉGIA DE FINANCIAMENTO DO PNI E O CORRESPONDENTE ESFORÇO DOS <i>STAKEHOLDERS</i> DO SETOR.....	5
7. A CRISE DO INVESTIMENTO, A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E OS EFEITOS DA PANDEMIA.....	6
8. A FORTE CORRELAÇÃO DO SETOR COM AS PRIORIDADES DO PRR.....	6
9. A LIMITADA CONTRIBUIÇÃO DO PRR PARA OS SEUS PRÓPRIOS OBJETIVOS E OS OBJETIVOS DEFINIDOS NO PNI.....	6
10. UM INVESTIMENTO COM FORTES REPERCUSSÕES ECONÓMICAS E SOCIAIS, UMA GRANDE CONTRIBUIÇÃO PARA O EQUILÍBRIO ESTRUTURAL DE PORTUGAL.....	7
11. A AMPLIAÇÃO DAS VERBAS INSCRITAS NO PRR PARA O SETOR DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE SANEAMENTO.....	7

1. DUALISMO DO SETOR DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE SANEAMENTO EM PORTUGAL

Em Portugal há uma **percentagem largamente maioritária de entidades gestoras com menos de 10.000 clientes**, também na maior parte dos casos coincidente com a prestação em gestão direta sem especialização de serviços. Não sendo a maior parte da população portuguesa abrangida por essas entidades gestoras de menor dimensão, as mesmas cobrem, porém, grande parte do território nacional.

Os indicadores relativos a muitas entidades gestoras continuam, por isso, distantes do benefício da grande evolução de que o Setor beneficiou em décadas anteriores. Verifica-se, assim, um dualismo interno ao todo nacional com especial incidência, para as entidades gestoras menores, no marcante volume de água não faturada, **no deficiente conhecimento das infraestruturas** e na **ausência de recuperação de gastos**, neste caso com as **correspondentes repercussões na qualidade dos serviços**.

2. PROBLEMAS ESTRUTURAIS QUE PÕEM EM CAUSA A RESILIÊNCIA DO SETOR

Para além desses casos especificamente relacionados com a dimensão dos sistemas, há um conjunto de dificuldades estruturais que são transversais a todo o Setor.

A adequação e a resiliência das infraestruturas do Setor, em geral, está claramente muito abaixo do desejável, não permitindo compensar o envelhecimento das redes e melhorar a sua efetiva cobertura. Note-se que as perdas de água têm um enorme custo em termos económicos, mas também ambientais, aqui na dupla valência do **desperdício hídrico e energético**, na medida em que as perdas ou fugas significam também a perda da correspondente incorporação energética.

A cobertura de saneamento não está ainda no último decil e não se pode perder de vista que a cobertura de abastecimento de água, especialmente quanto à fiabilidade de vários sistemas em período de seca, não é total.

O tratamento de águas residuais e a gestão de lamas, especialmente das provenientes de ETAR, não têm soluções sustentadas e só podem contar com serviços externos em limitadíssima concorrência.

A eficiência energética não tem sido uma prioridade e há espaço para uma transformação energética radical, quer pela adoção de soluções mais eficientes nas estações de tratamento e estações elevatórias, quer pela utilização de infraestruturas dos serviços para geração de energia. Torna-se essencial e urgente a execução e implementação de verdadeiros planos regionais e projetos concretos de eficiência hídrica associada à eficiência energética, como condição de promoção de boas práticas de governança, que concorram para a construção de soluções ambiental e economicamente sustentáveis.

3. A CONTRIBUIÇÃO POTENCIAL DO SETOR PARA AMENIZAR A QUESTÃO DA INTERIORIDADE

Tem havido um claro consenso sobre a urgência de compensar os desequilíbrios demográficos e de desenvolvimento económico e social do País, através do estabelecimento de **prioridades e iniciativas concretas para o efeito, que produzam efeitos visíveis e sentidos nas regiões de baixa densidade populacional e baixo rendimento.**

Os serviços da água são um elemento fundamental para a compensação da interioridade, já que, antes de mais, estão presentes em todos os recantos do País. O mesmo se dirá para a gestão da água em todo o seu “ciclo terrestre”.

Contudo, não estão presentes em idênticas condições de disponibilidade, eficiência e resiliência, pois é no interior que se localiza a grande maioria dos serviços de água e saneamento de menor dimensão. Efetivamente, **as entidades gestoras localizadas em zonas predominantemente rurais cobrem dois terços do território nacional e servem cerca de um quarto da população portuguesa.**

E, com as inerentes consequências a nível de qualidade de serviço, é no interior onde se encontram maiores dificuldades em praticar tarifas de água e saneamento próximas da média nacional, em razão da muito menor densidade demográfica, com inerentes repercussões na capitação dos gastos de exploração e na ausência de meios financeiros para responder aos necessários investimentos. **É urgente encontrar meios financeiros que supram a disparidade da situação do Setor no interior do País e a sua estrutural falta de resiliência.**

4. OS SERVIÇOS DA ÁGUA COMO VETOR ESSENCIAL DA RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA DO PAÍS

As crises de financiamento e de investimento que marcaram grande parte da década passada não permitiram superar as assimetrias acima descritas e agravaram a situação global do Setor, que não tem resiliência em áreas muito amplas de Portugal e regrediu em termos de sustentabilidade e resiliência globais.

É esse, de resto, o diagnóstico do Conselho Superior de Obras Públicas: «O processo de implementação dos programas incluídos no Ciclo Urbano da Água deverá ter em atenção a **existência de muitas infraestruturas degradadas ou em fim de vida,** o elevado número de entidades gestoras (públicas e privadas com concessões, evidenciando uma fragmentação institucional e segmentação operacional, designadamente entre as distribuições em alta e em baixa) e **uma cobertura do território incompleta, em particular em relação às águas residuais.**» (Parecer sobre o Plano Nacional de Investimento, pág. 41, sublinhados nossos).

Por isso, um investimento significativo é ainda necessário para cumprir, a nível nacional e com cobertura universal e equidade interna, o Objetivo 6 da ONU para a Água Potável e Saneamento: «Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos. Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos».

Sem serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais que cubram, com qualidade equilibrada e adequada, Portugal inteiro, **manter-se-á um País a duas velocidades. Só uma estratégia de desenvolvimento estruturado, com consequentes políticas públicas e disponibilização de financiamentos setoriais, pode permitir superar as diferenças e alcançar a coesão nacional.**

5. O PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030: AS SUAS PRIORIDADES E ADEQUAÇÃO DESTAS

O Programa Nacional de Investimentos 2030 reconhece a prioridade correspondente para o Ciclo Urbano da Água e prevê vários eixos de investimento, bem estruturados, que totalizam 2.000 milhões de euros (Anexo A1, Fichas de Investimento - Ciclo Urbano da Água, pág. 59 e seguintes):

- Programa de Promoção da reabilitação de ativos 480 M €;
- Programa de Aumento da resiliência dos sistemas de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de drenagem de águas pluviais 724 M€;
- Programa de Promoção da transição para a economia circular 109 M €;
- Programa de Eficiência de tratamento para melhorar a qualidade das massas de água 483 M€;
- Programa de descarbonização do setor da água 204 M €.

Estas prioridades são manifestamente adequadas às dificuldades descritas do Setor e corresponderão, se efetivamente implementadas, a **um importante impulso** dos Serviços da Água.

6. A ESTRATÉGIA DE FINANCIAMENTO DO PNI E O CORRESPONDENTE ESFORÇO DOS STAKEHOLDERS DO SETOR

O Relatório do Programa Nacional de Investimentos 2030 define assim a sua estratégia de financiamento para o ciclo urbano da água: «Os investimentos previstos no PNI 2030 serão financiados por uma diversidade de **fontes de financiamento, em função das respetivas entidades promotoras, sendo de destacar o contributo relevante dos Fundos Europeus**. Neste contributo, **inclui-se agora o Instrumento de Recuperação e Resiliência (IRR)**, aprovado no âmbito da resposta à crise económica provocada pela pandemia de COVID-19. Este instrumento traduz-se num reforço significativo de financiamento, ainda que com um horizonte temporal limitado para a sua execução, até 2026. (Plano de Recuperação e Resiliência e a definição das suas prioridades» (pág. 72, sublinhados nossos).

E mais adiante: «**Destaque, também, para o Instrumento de Recuperação e Resiliência (IRR)**, parte das políticas de recuperação da crise económica resultante da pandemia.» (mesma pág. 72).

Tendo em conta a já referida previsão de investimento no ciclo urbano da água de um total de 2.000 milhões de euros, da conjugação destes elementos, resulta claro que:

- **o PNI previu um investimento significativo no Setor;**
- seria necessariamente **subsidiado por fundos europeus;**
- desses fundos, **segundo o PNI, teria especial destaque o Instrumento de recuperação e resiliência**, agora denominado Plano de Recuperação e Resiliência.

7. A CRISE DO INVESTIMENTO, A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E OS EFEITOS DA PANDEMIA

O Setor sofreu tensões decorrentes da crise da década passada, com redução de financiamento disponível e de investimento e está sujeito a vetores que agravam as suas circunstâncias, como **a emergência climática** (quer pelos **seus efeitos nas disponibilidades hídricas**, quer pelo **esforço que imporá aos serviços na racionalização da sua prestação**), a necessária revisão da dimensão energética, para obter maior eficiência, e a pressão regulamentar europeia, sobretudo perante a instabilidade de algumas soluções nacionais, como o acima mencionado tratamento de lamas.

Apesar da sua maturidade técnica e da resposta de recursos humanos face à pandemia, os Serviços da Água sofrerão também vivamente as **consequências económicas da pandemia**:
- no plano, direto, do desequilíbrio contratual decorrente da impossibilidade de interrupção de fornecimento (que, obviamente, não se põe em causa), mas será agravado no curto prazo;
- e no plano, indireto, das **repercussões dos inevitáveis efeitos socioeconómicos da pandemia, previsíveis até ao médio prazo**.

Portanto, **os défices estruturais do Setor ver-se-ão ampliados pela emergência climática e pela crise pandémica**.

8. A FORTE CORRELAÇÃO DO SETOR COM AS PRIORIDADES DO PRR

O Plano de Recuperação e Resiliência estrutura-se em **três dimensões** - a **resiliência**, a **transição climática** e a transição digital -, que por sua vez se desenvolvem em nove roteiros para a retoma do crescimento **sustentável e inclusivo**. Sob o desígnio da resiliência, pretende-se estimular **uma retoma consequente, inclusiva e duradoura** face a um severo choque exógeno, com bases robustas que **preparem o país para choques futuros**. Para o efeito, as opções nacionais focam-se em três prioridades, traduzidas nos seguintes roteiros: **a redução das vulnerabilidades sociais**; o reforço do potencial produtivo nacional e das **condições para a retenção e criação de emprego**; e **a ambição de assegurar um território simultaneamente competitivo e coeso**.

A descrição do PRR, apenas na dimensão resiliência, parece um resumo dos grandes desafios com que se defronta o setor do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais.

Se forem acrescentadas a **necessária adaptação à transição climática** e, pelo menos no que respeita aos menores serviços, a **carência de transição digital**, essa correlação entre os Serviços da Água e o PRR fica ainda mais acentuada.

9. A LIMITADA CONTRIBUIÇÃO DO PRR PARA OS SEUS PRÓPRIOS OBJETIVOS E OS OBJETIVOS DEFINIDOS NO PNI

No entanto, **o PRR abrange, no que respeita à gestão hídrica** (Componente 9), intervenções, aliás bem delineadas, apenas **para duas regiões do País**, o Algarve e a Madeira e o aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato, com um valor total previsto de 441 M €. Mesmo nas regiões abrangidas, a afetação ao ciclo urbano da água é apenas parcial, já que **também** há fins de regadio agrícola.

Não se questiona a relevância dessas intervenções.

Mas nota-se que se justificaria a inclusão de outros empreendimentos de fins múltiplos, como a construção das barragens do Alvito/Ocreza e, no Mondego, a de Girabolhos, até porque ambas constam do Plano Nacional de Barragens e teriam benefícios significativos para o abastecimento de água às populações.

Sobretudo, **ficam excluídos de qualquer intervenção no âmbito do PRR o ciclo urbano da água e a gestão da água no resto do País**, o que não contribui para superar as dificuldades e carências antes mencionadas e sublinhadas pelo Programa Nacional de Investimentos 2030.

Na prática, mais de 92% da população portuguesa fica excluída da intervenção do PRR neste âmbito.

E, se o PRR tem a ambição de assegurar um território simultaneamente competitivo e coeso, não parece que esse desiderato seja alcançável no que respeita ao ciclo urbano da água.

Há, até, que ter em conta alguma contradição, na medida em que as duas regiões com maior PIB per capita de Portugal, com exceção da Área Metropolitana de Lisboa, são as únicas abrangidas, tendendo a ficar, portanto, acentuadas as assimetrias regionais respeitantes ao ciclo urbano da água, à gestão da água e, **em geral, ausente a proteção do interior de Portugal.**

Esta **concentração regional** não pode deixar de se considerar um efeito perverso do PRR e **um claro recuo em relação às previsões do PNI.**

10. UM INVESTIMENTO COM FORTES REPERCUSSÕES ECONÓMICAS E SOCIAIS, UMA GRANDE CONTRIBUIÇÃO PARA O EQUILÍBRIO ESTRUTURAL DE PORTUGAL

Os benefícios de **um investimento dirigido a muitos municípios, designadamente do interior**, porque em todos estão estes presentes os serviços deste Setor e em muitos estão presentes as suas carências, **teria um efeito multiplicador na economia local.**

Sobretudo, permitiria a modernização, a economia de meios e a melhoria de eficiência que falta ainda a parte significativa do Setor da Água. Ou seja, **o PRR deveria contribuir para a resiliência, com equidade nacional, e a recuperação, na (territorialmente grande) parte mais pobre do País, dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais.**

Seria também manifesta a valorização do território, em termos nacionais, com destaque para a importância dos **efeitos benignos gerados pelo desenvolvimento do interior para a coesão territorial e o desenvolvimento económico e social.** São disso exemplo os enormes benefícios para o bem-estar das populações, o crescimento do turismo e, em geral, a economia nacional, que foram gerados em décadas anteriores por investimentos significativos no ciclo urbano da água, como o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais na Grande Lisboa, no Grande Porto e até no Algarve. Esses efeitos benignos, de marcada importância, têm de ser mais reconhecidos e presentes no planeamento português.

11. A AMPLIAÇÃO DAS VERBAS INSCRITAS NO PRR PARA O SETOR DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE SANEAMENTO

Na sequência do exposto, a APDA propõe que, em conformidade com as previsões do Programa Nacional de Investimentos 2030, **o Plano de Recuperação e Resiliência seja revisto no sentido de acolher uma afetação complementar de fundos, para além da já prevista de 441 M €, na sua Componente 9 (Gestão Hídrica), tornando-se assim compatível com a subsídioção considerada no PNI.**

Essa afetação **complementar da ordem de 1.000 M €, permitiria** atingir objetivos muito mais amplos do que os acolhidos até agora no PRR e **cobrir metade da verba de 2.000 M €** prevista no PNI, para as 5 componentes que aí integram o **Ciclo Urbano da Água**:

- Promoção da reabilitação de ativos;
- Programa de Aumento da resiliência dos sistemas de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de drenagem de águas pluviais;
- Programa de Promoção da transição para a economia circular;
- Programa de Eficiência de tratamento para melhorar a qualidade das massas de água;
- Programa de descarbonização do setor da água.

É certo que o PRR se insere num quadro mais amplo de financiamento para a presente década, de que é parte ainda mais significativa o Quadro Financeiro Plurianual 2030, havendo a expectativa de que os valores considerados pelo PNI sejam também alvo das subvenções abrangidas por esse ciclo.

Mas, face às condições climáticas cada vez mais severas, **torna-se imperioso aumentar a resiliência dos sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais**, pelo que se considera que esta versão do PRR **se restringe a atuações muito parciais e localizadas** no que diz respeito à adaptação desses e **fica, portanto, muito longe das correspondentes expectativas da APDA relativas ao Ciclo urbano da Água**.

De facto, os valores considerados no PRR para a Gestão Hídrica correspondem apenas a menos de **2,7% do volume total de investimento aí previsto**, o que, pelas razões mencionadas, parece claramente insuficiente e compara muito desfavoravelmente, por exemplo, com as primeiras notícias sobre o caso de Itália, em que estaria delineada a atribuição à gestão hídrica de 10,2% (21.300 M €) do volume total do PRR italiano (209.000 M €).

Assim, **tendo presente a relevância das razões antes expostas, seria muito importante que se procedesse desde já a um reforço significativo de fundos, através do PRR, de modo a garantir que os objetivos do PNI – tão convergentes com as prioridades do PRR - ficassem desde já substancialmente garantidos**, no contexto da análise da sua execução possível até 2026.

Essa **afetação complementar permitiria atingir objetivos muito mais amplos** do que os acolhidos até agora no PRR e cobrir já **metade** da referida verba **de 2.000 M €** prevista no PNI, verba essa que, aliás, se estima ser insuficiente para atingir os objetivos pendentes para a renovação e a resiliência do Ciclo Urbano da Água.

É, por isso, necessária a afetação de fundos complementares pelo PRR da ordem de 1.000 M € à **Gestão Hídrica e dirigida especificamente ao Ciclo Urbano da Água**, a qual deveria ser desejavelmente **coberta pela componente a fundo perdido** do programa *Next Generation EU* - o instrumento europeu onde se inserem os Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) nacionais.

A previsão do Programa Nacional de Investimentos 2030 e o seu reforço são fundamentais para que se alcancem a resiliência e a coesão, a nível nacional, quanto a elementos essenciais para a sua sustentação, configurados por **abastecimento de água e saneamento de qualidade em Portugal inteiro**, com base numa estratégia de garantia da segurança hídrica do País.

O Conselho Diretivo