



Projeto de Resolução n.º360/XII/1.^a

Recomenda ao Governo um conjunto de orientações visando a sustentabilidade económica, social, ambiental e financeira dos sistemas públicos de abastecimento de água e saneamento, bem como dos respetivos níveis de qualidade, eficiência e atendimento, e promove a reestruturação dos serviços públicos de abastecimento de água e de saneamento atendendo aos princípios da acessibilidade, da sustentabilidade, da qualidade e da transparência

Exposição de Motivos

Um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, divulgado em Marselha no 6.º Fórum Mundial da Água, estima que a procura mundial da água aumente 55% até 2050, com mais de 40% da população mundial a viver em bacias hidrográficas ameaçadas por stress hídrico, alertando os decisores políticos para a necessidade de uma melhor gestão entre a procura de água para a agricultura, energia, indústria e, especialmente, para consumo humano.

As conclusões do aludido Fórum, e dos trabalhos preparatórios da Conferência Rio+20 (cimeira que se realiza já nos próximos dias), suscitam a necessidade de se alcançar o consenso político suficiente em torno dos desafios, das soluções e dos compromissos no que se refere a uma melhor gestão dos recursos hídricos e de uma distribuição equitativa da água como direito de cada indivíduo. Desafios, soluções e compromissos que possibilitem o acesso à água potável para os mais de 800 milhões de pessoas a quem tal acesso é hoje negado, para os 2,5 mil milhões que não dispunham, em 2010, de instalações sanitárias, e para os mais de 2 mil milhões que, até 2030, deverão passar a ter acesso à água potável e ao saneamento básico.

É, pois, tempo de colocarmos a água no centro da política, de todas as políticas, de reforçarmos o investimento na economia verde (nomeadamente através de uma gestão sustentável dos recursos hídricos), de promovermos uma ampla reflexão em torno da adaptação da gestão dos recursos hídricos e dos ecossistemas associados à água para os desafios das alterações climáticas, e, naturalmente, e não menos importante, de reforçarmos os mecanismos de governança no setor da água, seja a nível local, regional, nacional, transfronteiriço ou internacional, em sentido lato.

E se formos capazes de os concretizar, estarão reunidas as condições mínimas para garantir um renovado compromisso político com o desenvolvimento sustentável.

«O crescimento populacional e a concentração urbana alteraram um quadro de livre acesso ao bem água, pois o aumento do consumo implicou a necessidade de realizar avultados investimentos na captação, transporte, tratamento e armazenamento de modo a satisfazer as necessidades dos diversos utilizadores em quantidade e em qualidade, a que se associaram os investimentos de reposição do bom estado ecológico da água», referia-se no Plano Nacional da Água, em 1994, anos antes de a Comissão passar a encarar a gestão da procura da água como um dos principais desafios para a União Europeia – particularmente desde 2007, a Comissão tem alertado para a necessidade de ser dada prioridade às poupanças, às medidas de eficiência e a uma política de fixação de preços.

E enquanto o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, afirma que «a água vai desempenhar um papel central na criação do futuro que queremos» (a propósito do Dia Mundial da Água, celebrado em 22 de Março), no momento em que a Política da Água é a principal questão ambiental do Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2012, e na imediata decorrência do anúncio feito pelo Vaticano de recusa da privatização da água (e de defesa de um conjunto de ideias para garantir o «direito natural e inviolável» do acesso à água, que não é, para o Conselho Pontifício, «um bem meramente mercantil», mas «público»), em Portugal, um silencioso XIX Governo Constitucional vai operando uma reforma nos sistemas de abastecimento de água e de saneamento, deixando escapar para a imprensa declarações de intenção e dados catastrofistas sobre a real situação do setor.

Com efeito, entre uma revisão e outra do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, o Governo introduz a expressão «O Governo está a considerar a venda da Águas de Portugal» (2.^a Revisão, de Dezembro de 2011), corrigida mais tarde para «O Governo irá delinear uma estratégia visando a entrada de capital privado e adopção de práticas de gestão privada na empresa Águas de Portugal» (3.^a Revisão, de Março de 2012).

A entrada de capital privado será, segundo notícias vinda a público, feita por via de concessões, em que os privados já assumiram interesse, embora exigindo condições de sustentabilidade financeira. Uma operação que é feita também porque «a água é paga pelos consumidores abaixo do preço de custo, sendo essa uma situação insustentável», segundo a Senhora Ministra do Ambiente, para quem é necessário «encontrar soluções equilibradas, soluções que reflitam o custo da água – do abastecimento e do tratamento e do saneamento das águas residuais –, para que possamos ter tarifas mais equitativas e mais justas em todo o país». Soluções que deem também resposta à pesada herança municipal, cifrada em cerca de 400 milhões de euros.

Apesar dos problemas que o setor de abastecimento de água e tratamento de águas residuais enfrenta, a sua assinalável evolução positiva nas duas últimas décadas, a par da melhoria das taxas de atendimento e da qualidade e fiabilidade do abastecimento, em particular nos grandes centros urbanos, tem sido apelidada fora de portas como o «milagre português».

Um milagre que permitiu que, nas últimas duas décadas, uma larga percentagem da população visse as suas condições de prestação de serviço bastante melhoradas, tendo-se atingido níveis de atendimento de 97% em água e 81% no saneamento. Um milagre que se expressa em níveis de atendimento de abastecimento público de água de 97% ainda em 2009, permitindo, dessa forma, concluir que o objetivo estabelecido no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR II) nesta vertente se encontra largamente alcançado.

Por outro lado, os resultados verificados através do controlo da qualidade da água destinada ao consumo humano de 2010 permitem assinalar a evolução verificada nesta vertente, principalmente se tivermos em conta o seu ponto de partida em 1993, onde apenas cerca de 50% da água era controlada e tinha boa qualidade, estando hoje muito próximo dos 100%.

Sobre estas temáticas, debruçou-se a Comissão Parlamentar do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local na XII Legislatura, através de um conjunto muito vasto de audições a personalidades e entidades de reconhecido mérito e experiência profissional, as quais referiram que, apesar das várias ações regulamentares e de apoio estrutural realizadas nos últimos anos, o setor evidencia ainda carências em termos de sustentabilidade económica, ineficiência de funcionamento e dificuldade de financiamento, sendo que esta situação resulta essencialmente do gap entre as principais linhas orientadoras do PEAASAR II e os resultados atingidos, designadamente ao nível da recuperação dos custos e da dinamização do tecido empresarial.

Em linhas gerais, os intervenientes naquelas Audições Parlamentares demonstraram a necessidade de se introduzirem profundas melhorias e alterações em matéria de serviços de águas, as quais passam pela reorganização do sistema (nomeadamente por via da racionalização assente na consolidação dos sistemas, em conjuntos de maior dimensão), pelo planeamento de investimentos (concretamente através da revisão das metas do PEAASAR II em termos de taxas de atendimento, em particular quanto ao saneamento, tendo em conta os atuais níveis de atendimento já atingidos, e, bem assim, pela ponderação de soluções individuais descentralizadas), pela revisão do sistema tarifário visando alcançar a sustentabilidade financeira dos serviços (assegurando a recuperação integral dos custos dos serviços no seu todo, e a conseqüente atenuação do défice tarifário, e também uma maior harmonização tarifária, a par da introdução de mecanismos de garantia de acessibilidade económica que apoiem os indivíduos mais vulneráveis e não os sistemas).

Infelizmente, a atual tutela tem optado por identificar os problemas do setor e apontá-los como constrangimentos, e não como oportunidades para uma reestruturação capaz de atenuar situações gritantes como a disparidade tarifária verificada sobretudo entre os sistemas do litoral e do interior, a qual, mais do que um problema financeiro, é um problema de coesão territorial e de justiça social (uma

diferença tarifária paga pelos consumidores dos serviços de água que resulta, sobretudo, de diferenças nos custos dos serviços e na diferença das opções tarifárias das entidades gestoras, liberdade que o atual Governo quer agora quitar).

As atenções centram-se apenas e exclusivamente na situação financeira do Grupo Águas de Portugal, o qual apresenta quatro problemas essenciais:

- (i) um nível de endividamento do Grupo Águas de Portugal muito elevado, que tem crescido significativamente, mas que carece de ação, mais do que iniciativas mediáticas;
- (ii) uma situação económico-financeira problemática em que se encontram algumas das sociedades do Grupo Águas de Portugal, a que a atual Administração tem de dar solução, com inteligência e brio;
- (iii) o agravamento crescente da dívida dos municípios às sociedades do Grupo Águas de Portugal, sendo esta situação particularmente grave na medida em que os municípios são os principais clientes do Grupo e seus parceiros nos sistemas multimunicipais, e, por outro lado, este risco adensa-se perante as perspetivas financeiras difíceis dos municípios, em particular devido às obrigações de ajustamento financeiro a que estão sujeitos;
- (iv) a incapacidade financeira para realizar significativos investimentos, uma vez que, apesar de as metas de atendimento assumidas exigirem ainda a realização de avultados investimentos, o Grupo Águas de Portugal parece ter poucas possibilidades de – na situação atual – assumir tal execução.

Bem sabido é que os constrangimentos do sistema não se resumem à situação financeira do Grupo Águas de Portugal, nem tão pouco à disparidade tarifária entre interior e litoral: a estes problemas soma-se o incumprimento das metas para o atendimento de saneamento das águas residuais e do seu tratamento, a ausência de dimensão e escala dos sistemas, o elevado número e heterogeneidade de operadores e formas de gestão e a ausência de recuperação integral de custos pelas tarifas.

A resolução de parte dos problemas é aparentemente simples, segundo o atual Governo: aumento do custo da água. Esquece-se o Governo que a imposição de uma cobertura integral de custos implicará só por si grandes diferenças tarifárias, visto que os custos de prestação dos serviços de água são significativamente maiores no interior do país, quer pelo custo do serviço que é agravado pela extensão territorial e pelas características geomorfológicas, quer pela muito menor densidade populacional.

Por último, e em termos de regulação do setor, é por todos sabido que o modelo é relativamente recente, verificando-se que apenas desde Agosto de 2011 o grau de intervenção regulatório foi alargado a todas as entidades gestoras (isto é, às 498 entidades gestoras – de titularidade estatal e municipal, de gestão direta, delegada e concessionada, e com serviços em alta e baixa – que abrangem um universo de mais de 10 milhões de consumidores), não tendo sido ainda possível aferir quais os reais resultados; no entanto, são várias as lições que devemos tirar já para a revisão do estatuto do regulador, que carece de maior independência e de um reforço de poderes de intervenção junto das entidades.

Com efeito, a nova Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, publicada apenas em 17 de Janeiro de 2012, prevê que a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos passe a entidade administrativa independente de supervisão e regulação dos setores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e urbanas e de gestão de resíduos urbanos, assumindo, ainda, o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano, nos termos da lei e dos respetivos estatutos.

Este é um salto qualitativo muito importante, já que a ERSAR deixa de ser um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, para passar a verdadeira entidade administrativa independente, com capacidade para supervisionar e regular os setores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e urbanas e de gestão de resíduos urbanos nas vertentes da sustentabilidade social, técnica, ambiental e económica e financeira.

A conceção que temos de um Estado regulador implica uma participação e uma vigilância democrática permanente das entidades reguladoras e de supervisão, e, como tal, entendemos que estas entidades devem estar mais afastadas do poder executivo, que é um poder de ciclo político, com prioridades que podem variar em cada circunstância. No caso dos setores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e urbanas e de gestão de resíduos urbanos esta questão assume, como é facilmente compreensível, especial importância.

Esta alteração de estatuto deverá, naturalmente, ser acompanhada com o reforço de meios, atento o nível acrescido de exigência que se coloca à ERSAR e à sua ação, a par do maior leque de entidades alvo de regulação e de supervisão.

No atual quadro de funcionamento do setor, o Estado assume o papel de regulador, de fiscalizador, de concedente e de concessionário, pelo que não deixaremos de pugnar pela defesa do seu principal papel: o

de decisor. E é neste sentido que se apresenta um conjunto de orientações, visando a sustentabilidade económica, social, ambiental e financeira dos sistemas públicos de abastecimento de água e saneamento, bem como dos respetivos níveis de qualidade, eficiência e atendimento.

Nestes termos, ao abrigo das disposições constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, abaixo assinados, apresentam o seguinte Projeto de Resolução:

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa recomendar ao Governo:

1. Que promova a reestruturação dos serviços públicos de abastecimento de água e de saneamento atendendo aos princípios da acessibilidade, da sustentabilidade, da qualidade e da transparência;
2. Que a reestruturação dos serviços públicos de abastecimento de água e de saneamento, visando a sua sustentabilidade económica, social, ambiental e financeira, bem como dos respetivos níveis de qualidade, eficiência e atendimento, preveja os seguintes objetivos fundamentais:
 - a) A plena consagração do direito humano à água potável e ao saneamento como direito humano, conforme deliberação da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 28 de Julho de 2010, que recebeu o voto favorável do Estado Português;
 - b) A defesa intransigente do princípio da utilização ecológica da água, enquanto bem público essencial à vida;
 - c) A manutenção da titularidade do recurso água e de todos os sistemas de abastecimento e de saneamento na esfera pública;
 - d) A reconfiguração do modelo dos sistemas, sempre em estreita articulação com as Autarquias Locais, visando ganhos de dimensão e de escala;
 - e) O reconhecimento de que a disparidade tarifária verificada sobretudo entre os sistemas do litoral e do interior, mais do que um problema financeiro, é um problema de coesão territorial e de justiça social, devendo ser envidados todos os esforços no sentido de se assegurar a diminuição das assimetrias existentes, não por via da uniformização tarifária, mas através da sua harmonização;
3. Que, numa ação refletida e fundamentada, pondere a reavaliação dos objetivos e das políticas previstas para os sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, nomeadamente daqueles que se encontra definidos no PEAASAR II;



4. Que promova a revisão do estatuto da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Saneamento, devendo esta passar a ter poderes de definição de tarifas ou bandas tarifárias, e a deter competências e meios para intervir ao nível da racionalização dos serviços de titularidade estatal e municipal (sujeitos a regulação desde 21 de Agosto de 2011), ao nível do reforço da eficiência e da eficácia do setor e, sobretudo, ao nível da introdução de mecanismos de garantia de acessibilidade económica, assegurando a objetividade, a clareza, a transparência e a estabilidade da definição das tarifas.

5. Que seja dado novo impulso ao Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água, nomeadamente por via de novas iniciativas visando a promoção da eficiência na sua utilização e de ganhos significativos de poupança, a par da definição da sua calendarização.

Palácio de São Bento, 5 de Junho de 2012

Os Deputados,