

“A REGULAÇÃO NO ESPAÇO EUROPEU. COMPARAÇÕES E A OPINIÃO DOS MUNICÍPIOS DO DISTRITO DE SETÚBAL”

ALMEIDA, O¹. ; JACQUINET, M².; MARTINHO, A³.

¹ Assessor do CA da Águas de Portugal, Doutorando em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento na Universidade Aberta – Lisboa, Portugal. Email: octavioalmeida@yahoo.com

² Doutorado em Economia. Professor Universidade Aberta. Email: Marc.jacquinet@uab.pt

³ Doutorada em Engenharia do Ambiente. Professora Universidade Aberta. Le@d. Email: aptm@uab.pt

RESUMO:

Tendo em conta as suas características, a sua importância para a vida, a sua existência em termos de gestão como um monopólio natural, a Água não pode ser considerada como uma “Mercadoria”. A água é justamente considerada, ao nível das Nações Unidas, como um Direito Humano e um dos mais importantes, entre os Recursos Comuns. A defesa dos recursos comuns encontra-se ligada à noção de Instituição. Consideramos nesta investigação a regulação e as entidades reguladoras como Instituições. A Regulação na União Europeia não é uniforme: em Portugal, é ainda recente. No setor das águas, a formalização da Regulação e a criação de Entidades Reguladoras, aparece ligada ao alargamento da gestão de sistemas por entidades privadas. Os recursos hídricos passam a ser utilizados, geridos, distribuídos e rejeitados no meio ambiente, por entidades públicas e privadas que devem ter normas muito restritas para a sua atuação. O setor alterou a sua filosofia de gestão quase em exclusividade pública devido ao grande impacto das privatizações ocorridas em Inglaterra e no alargamento da atividade a Concessões, em vários países europeus e um pouco por todo o mundo. No presente trabalho, divulga-se os resultados dum questionário aplicado em 2014, nos 27 países da União Europeia, direcionado para entidades reguladoras, quando existem, entidades gestoras, organizações de defesa do Consumidor e comunidade académica. Neste trabalho será apresentada a situação da UE, comparada com o quadro vigente em Portugal, a nível de Atribuições e Competências, organização do Regulador, Nomeação do seu órgão Executivo, financiamento, maiores áreas de atuação e de intervenção: vinculativa ou de recomendação. Paralelamente ao Questionário referido, foi feito um contacto direto, com a realização de entrevistas, a responsáveis autárquicos e entidades gestoras privadas, em regime de Concessão, no Distrito de Setúbal, e também são apresentadas as principais conclusões das entrevistas realizadas, abordando a atuação da entidade reguladora em Portugal.

Palavras-Chave: Concessões, Eficiência dos Sistemas, Entidade Reguladora, Entidades Gestoras/Operadores, Regulação.

1. INTRODUÇÃO

Em muitos países, por vezes coexistem diferentes modelos e é impossível dizer qual o modelo “melhor” de regulação ou de organização de uma Entidade Reguladora. A regulação do sector, seja de que tipo for, é particularmente importante, pois estamos a falar de Recursos Comuns, onde se incluem os Recursos Hídricos, que possibilitam o Abastecimento de Água e o Saneamento, como serviços públicos essenciais, dada a sua importância para o desenvolvimento, a saúde pública e a melhoria da qualidade de vida das populações.

O objetivo deste trabalho é estudar como as diversas Instituições e em particular as entidades reguladoras e a regulação, podem contribuir para a preservação e defesa dos Recursos Hídricos, para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de saneamento, para a sua qualidade, para a preservação do ambiente, assegurando a sustentabilidade ambiental, promovendo a existência de tarifários justos, assegurando a sustentabilidade social e também a regulação económica como meio de defesa da sustentabilidade global do sector, em todos os seus aspetos e dimensões (infraestruturas, equilíbrio dos investimentos, reposição dos custos operacionais, etc.).

2. OS RECURSOS COMUNS

No seu artigo “The GDP paradox”, van den Bergh (2009) chama claramente a atenção de que o Produto Interno Bruto (PIB ou GDP, em inglês), mesmo quando corrigido dos efeitos da inflação e portanto apresentado a preços constantes, é objeto de muitas críticas como sendo o elemento primordial para poder servir como indicador único para medir o bem-estar social. Nos países da OCDE, em especial entre os anos 50 e 70 do século passado, o autor refere vários estudos para complementar os dados do GDP, com estudos empíricos sobre os níveis de satisfação da população, para além do contínuo crescimento do GDP global e per capita.

Assim, em especial a partir da década de 60, a opinião maioritária entre os investigadores e políticos é que será necessário medir não só o crescimento económico, mas a sua distribuição e também o uso (ou abuso) que fazemos dos recursos finitos.

Quanto à utilização dos Recursos Comuns, ou particularmente quanto à sua sobre utilização, já em 1968, Hardin escreveu um texto que serviu de manifesto para a ponderação do consumo dos recursos, face ao crescimento populacional e ao crescimento exponencial de consumo de recursos finitos. E escreveu: “a finite world can support only a finite population” prevendo ainda que o maior crescimento populacional se iria verificar nas zonas mais pobres do planeta, e mesmo nos países mais ricos, o maior crescimento populacional seria entre as populações mais desfavorecidas, que era (e é) necessário proteger.

Temos pois a necessidade de, para além do GDP, utilizarmos outras variáveis para calcular o bem-estar da população. Entre essas variáveis são preponderantes os recursos naturais finitos e comuns. Quer quanto ao seu consumo global quer quanto à sua distribuição.

Amartya Sen (1999:15) no seu livro “Development as Freedom” escreve e citamos: “Very many people across the world suffer from varieties of unfreedom...Also, a great many people have little access to health care, to sanitation arrangements or to clean water, and spend their lives fighting unnecessary morbidity, often succumbing to premature mortality”.

Sen, considera assim, o acesso aos recursos comuns, não só como uma questão de bem-estar, mas como uma questão de liberdade ou da sua privação.

É pois necessário defender os bens comuns, onde se devem incluir os recursos naturais (e neste caso particular os Recursos Hídricos) mas também o acesso à saúde, à água potável, ao saneamento, entre outros, não só para assegurar o bem-estar das populações, nomeadamente as mais desprotegidas, mas também porque o acesso a esses bens comuns é condição essencial da Liberdade do ser humano.

3. A ÁGUA COMO UM DOS MAIS IMPORTANTES RECURSOS COMUNS

O objetivo de reduzir a pobreza extrema e a fome, tem que ver com o desenvolvimento da agricultura, e conforme afirmou o atual Secretário-Geral das Nações Unidas no Dia Mundial da Água de 2012, essa tarefa passa pelo uso sustentável do recurso “água”, que ele considera o recurso finito mais importante.

No 6º Fórum Mundial da Água, realizado em Março de 2012 em Marselha, o Primeiro-Ministro francês, afirmou: “Os desafios são imensos”, reconheceu François Fillon, no seu discurso de abertura perante chefes de Estado e de Governo, ministros e representantes da indústria e da sociedade civil de 140 países. Fillon convidou os presentes a “refletir sobre os meios para tornar universal o acesso a água potável até 2030”. Mais de dois mil milhões de pessoas vivem sem água potável e contam-se aos milhões os mortos, todos os anos, por causa de riscos sanitários”, acrescentou. “Esta é uma situação que não é aceitável”, disse, apelando “à comunidade internacional para se mobilizar e resolver o problema”¹.

O direito à água, proposto na cláusula 15 da DUDH, é especialmente importante, explica Jean Ziegler, relator da UN, por definir claramente o papel do Estado em relação aos recursos hídricos e a sua gestão. Segundo ele, o documento detalha a obrigação de todos os governos de protegerem, respeitarem e fazerem cumprir a legislação internacional referente à água com o objetivo de garantir o acesso universal da população ao recurso.

No entanto, apesar de ter 80% dos países do mundo como signatários, a DUDH vem sendo sistematicamente não respeitada: nas últimas duas décadas, acusa Ziegler, o mercado logrou impor a lógica do poder privado sobre todos os bens materiais. *“É a lógica de que o mercado, e só ele, pode pôr preço em tudo, seja nos grãos, no conhecimento, seja serviços, seja a água”, diz. A ambientalista canadiana Maud Barlow completa: “É por isso que a Organização Mundial do Comércio (OMC) rechaça o conceito de água como direito humano ou bem público, e defende que a água seja tratada como necessidade humana. Até para o mercado é um pouco forte impor a ideia da comercialização de direitos”².*

Também Banerjee & Duflo (2012:70, 71) quando definem os caminhos para uma saúde global, dizem: “O acesso à água potável e a saneamento são dois deles. Ao todo, em 2008, de acordo com as estimativas da OMS e da UNICEF, aproximadamente 13 por cento da população mundial não tinham acesso a fontes de água tratada (em geral, significando uma bica ou um poço) e cerca de um quarto não tinha acesso a água que pudesse ser bebida com segurança”. E os autores prosseguem ainda: “A maioria dos especialistas concorda em que o acesso à água canalizada e ao saneamento pode ter um impacte espetacular na saúde. Um estudo concluiu que a introdução de água canalizada, de melhorias no saneamento e de cloração das fontes de água era responsável por algo como três quartos

¹ Retirado de artigo do jornal Público de 13 de março de 2012, na sua área de Ciência. Disponível em www.publico.pt/ciencia/noticia/forum-mundial-da-agua. Acedido a 12.02.2013.

² Retirado de http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/II_forum_da_agua.htm. Acedido a 10.01.2013.

da diminuição da mortalidade infantil entre 1900 e 1946 e por quase metade da redução global da mortalidade durante o mesmo período.”

Contudo, como diz Sen (1999), a pobreza conduz a um intolerável desperdício de talentos. Para Sen a pobreza não é apenas a falta de dinheiro, é não ter a capacidade para realizar o potencial de cada ser humano. Para isso, o ser humano, precisa de estímulos e ajuda, pelo menos numa primeira fase.

Estudos no terreno numa zona urbana de Marrocos, conduzidos por Devoto *et al.* (2011:23), concluíram que 68% das habitações na zona de intervenção, onde foi disponibilizado um apoio financeiro de médio e longo prazo, decidiram proceder a ligação de água domiciliária, após um trabalho de informação e acompanhamento no terreno, mas que os agregados habitacionais, com iguais condições mas onde não houve campanhas de incentivo e de acompanhamento (marketing social), o nível de ligações à rede de água se ficaram somente pelos 10%, no mesmo período.

Como diz Vandana Shiva (2002) no seu livro “Water Wars: Privatization, Pollution, and Profit” a água não só é um bem comum, mas é, e citamos: “a precious common good”, ou “Water is a commons because it is the ecological basis of all life and because its sustainability and equitable allocation depend on cooperation among community members”.

4. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A defesa dos recursos comuns e do Desenvolvimento Sustentável encontra-se profundamente ligada à noção de Instituição.

Para Ostrom (1986) a definição de Instituição não é simples e muito menos consensual. Ostrom refere autores que classificam Instituição como sendo equivalente ao termo estrutura política. Outros autores equiparam Instituição com regulamento, costumes e normas, ou todos estes termos em conjunto.

Riker, citado por Ostrom (1986), define Instituições como regras sobre o comportamento, em especial as que nos permitem tomar decisões. Ostrom (1986) considera que não há a definição correta de Instituição, mas que a mesma deverá ser adaptada ao seu contexto concreto e que os autores de política económica usam o termo Instituições quase a 100% como um sinónimo de Regulamento/Regras, ou um conjunto de rotinas e estratégias para um grupo tomar decisões.

Consideramos pois, que Instituição pode ser um sinónimo de Estrutura organizativa, mas também de Regulamento, Regra ou mais abrangente ainda, como Normas de Comportamento, em especial comportamento coletivo.

Aqui se enquadra a defesa dos recursos comuns e o papel das Instituições nessa defesa. Daqui resulta, ou pode resultar, uma profunda ligação entre as Instituições e o Desenvolvimento Sustentável, na medida em que as Instituições criem Regulamentos, Regras e Comportamentos que promovam a Sustentabilidade, promovam o uso adequado de recursos, e também que penalizem o uso insustentável e/ou ineficiente de recursos e penalizem a poluição.

5. AS ENTIDADES REGULADORAS COMO INSTITUIÇÕES

Utilizando um conceito alargado de Instituição, de entre as diferentes abordagens referidas por Ostrom (1986) e Hodgson (2006), onde Instituição podem ser estruturas, mas também regras e regulamentos e ainda normas de comportamento, consideramos a regulação e as

entidades reguladoras como Instituições, mesmo num conceito mais restritivo do que o enunciado. Mozzicafreddo (2002) considera que o Estado tem a responsabilidade da dimensão organizacional ao escrever: “a responsabilidade sobre os atos e funções do sistema administrativo tem vindo a ser equacionada em torno do conceito de accountability, interpretado como a obrigação de responder pelos resultados (Araújo, 2000) no sentido do controlo orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e da responsabilização pelas consequências da execução das políticas públicas.”

De modo mais formal ou informal, a regulação sempre existiu e existe, em praticamente todos os países. Muitas vezes esteve e está concentrada numa mesma entidade que define as regras, procede à execução do serviço e tem a função de avaliar se o serviço é prestado em boas condições.

Quando falamos de uma Entidade Reguladora (ER) falamos num organismo autónomo, que tenha a Regulação (seja sectorial, multisectorial, regional ou nacional) como tarefa única e sempre com autonomia administrativa quanto às suas decisões.

Um dos primeiros países a avançar com a atividade de regulação, com este carácter autónomo, foi o Reino Unido que, nos anos 80, privatizou na Inglaterra e País de Gales, todas as infraestruturas de abastecimento de água. Como refere Owen (2006) a regulação focou-se primeiramente na regulação económica – controlar as tarifas praticadas pelos monopólios, e promover a competição nos casos possíveis (energia). Mais tarde, com as políticas governamentais de desenvolvimento sustentável, as tarefas do Regulador foram alargadas e começaram também a prestar atenção às questões sociais e ambientais, mantendo contudo as funções de regulação económica. Concretamente a Ofwat (Água) e a Ofgem (Energia) começaram a ser Instituições que passaram a ter também como foco a defesa dos recursos e o seu consumo adequado, penalizando desperdícios e apelando a uma gestão eficaz e eficiente dos sistemas, seja qual for a sua forma de propriedade.

“Jean Ziegler, já aqui citado, disse ainda: ”São coisas básicas, como manter público e operante o abastecimento e o tratamento das águas, e fazer o controlo dos preços. Mesmo nos casos onde os serviços de saneamento e abastecimento foram de alguma forma privatizados, o Estado tem o dever de controlar os preços, bem como é seu dever prover a população quando há escassez de água”.

Diríamos que, em especial nos casos onde o Estado delegou a operadores privados a gestão e o fornecimento de um conjunto de serviços públicos, neste caso, o abastecimento de água e o saneamento, é essencial que existam instituições de controlo da qualidade, continuidade, eficiência e equidade, na gestão desses bens públicos. As Entidades Reguladoras aparecem então como uma das principais instituições na defesa dos recursos e das populações.

A regulação, e por extensão as ER, como instituições, de preferência funcionando de modo independente do poder executivo (governo) facto que não acontece na maioria dos países, devem velar pela defesa dos recursos, pela qualidade do serviço, pelo equilíbrio dos sistemas e pela equidade de acesso aos recursos comuns, o que implica ter um conjunto de competências que parte das entidades reguladoras ainda não têm, desenvolvendo assim, ações de nível técnico, mas também ambiental, económico e social.

6. A REGULAÇÃO EM PORTUGAL

A regulação em Portugal e em muitos outros países, como é o caso do Brasil, é uma Instituição relativamente nova, mas estudada com bastante frequência e profundidade em recentes estudos académicos de Doutoramento (Marques, R. (2011); Moreira, V. (1997); Viseu, A. (2012); Goldberg, D. (2009) e mais recentemente a Faculdade de Farmácia da Universidade de Lisboa criou mesmo um Mestrado em Regulação para o setor e a Fundação Getúlio Vargas, do Brasil, criou também um Mestrado dedicado ao Direito da Regulação.

A privatização e concessão de vários serviços públicos, até alguns anos operados exclusivamente pelo Estado, levou a este crescimento e importância da atividade reguladora. Na prática, o Estado, como Instituição que provinha a população de vários serviços essenciais, decidiu passar a gestão de boa parte desses serviços a entidades privadas (vendendo os seus ativos ou procedendo a Concessões, ou na sua designação mais moderna, avançando para Parcerias Público-Privadas - PPP) e decidiu delegar algumas competências de acompanhamento desses operadores privados (e também de alguns operadores públicos) num outro tipo de Instituições, como são as Entidade Reguladoras.

As Entidades Reguladoras, têm como vocação primeira a defesa da qualidade dos serviços prestados pelos Operadores privados ou públicos, em serviços públicos essenciais, que funcionam em regime de monopólio ou não e também cuidar para que os preços ou tarifas praticadas sejam socialmente corretos e espelhem os custos de serviços eficientes do sector onde se integram. Vamos de seguida abordar resumidamente os diversos Reguladores existentes em Portugal que apresentam afinidades com a regulação do sector do abastecimento de água.

6.1 Sector elétrico e do gás natural

A ERSE – Entidade Reguladora do Sector Elétrico, foi criada em 1997 (pelo Decreto-Lei nº 44/97, tendo sido reformuladas as suas atribuições pelo DL 97/2002, que aprovou a “nova” ERSE, que passou também a atuar no sector do gás natural), dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio. A ERSE regula todo o sector energético e visa responder às diretivas comunitárias sobre esta matéria. A ERSE é tutelada pelo Ministério da Economia.

6.2 Sector das Telecomunicações

A ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, foi criada pelo Decreto-Lei nº 309/2001 e sucedeu ao extinto ICP – Instituto das Comunicações de Portugal, que tinha sido criado 1981, para acompanhamento do sector, mas ainda sem o carácter de Regulador, tendo sido sucessivamente alterado o seu quadro de funcionamento até à sua extinção e criação da ANACOM. O sector passou de uma fase de monopólio, nas mãos do Estado, para uma situação de concorrência liberalizada, mas com um número de operadores muito limitado e em constantes processos de fusão, a maior delas concretizadas em 2014. A ANACOM é tutelada pelo Ministério da Economia.

6.3 Sector Ferroviário

Este sector foi liberalizado em 1995 e a partir desta data operadores privados podem aceder à infraestrutura ferroviária existente, na posse do Estado (através da ex-Refer, atual

Infraestruturas de Portugal, já criada em 2015, num processo de fusão com a Estradas de Portugal). O regulador do sector, o INTF – Instituto Nacional do Transporte Ferroviário, foi criado pelo Decreto-Lei nº 299-B/98 e é tutelado pelo Ministério da Economia. O INTF tem uma atividade fiscalizadora importante, já que tem poderes de fiscalização sobre o material circulante, aprovando os sistemas de segurança, determinando alterações no material em uso e podendo aplicar penalidades por insuficiência de desempenho.

6.4 A Regulação do setor do abastecimento de Água e Saneamento

A regulação do sector de águas e resíduos em Portugal é da competência da ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos e esta entidade será analisada com mais pormenor neste ponto, dedicado à regulação do sector em Portugal e noutros países da União Europeia (UE).

A alteração da Lei de Delimitação de Sectores, aprovada em 1993, permitindo a entrada de entidades privadas no sector do abastecimento de água e saneamento, deixando o Estado (central e local) de ter essa função como agente único, criou a necessidade da existência de uma entidade reguladora do sector.

Vinte e dois anos passados após essa abertura do sector aos privados, através do regime de concessões municipais, dos 308 municípios do país, pouco mais de 10% concessionaram os seus serviços.

O sector, fruto da conjugação da existência de avultados fundos comunitários, da assunção de compromissos e metas com a UE e desta nova organização, que lhe introduziu dinâmica, teve um crescimento assinalável nos níveis de serviço prestado à população, bem como a sua qualidade é unanimemente reconhecida.

Mas os fundos comunitários financiaram investimentos mas não financiaram custos de exploração e vários Sistemas Multimunicipais e a maioria dos Municípios, não tem demonstrado capacidade para arcar com os custos financeiros (correspondente à parte não financiada pela UE) e com os custos de exploração, para um sector que avançou rápido demais e não acautelou problemas económicos e sociais que seriam de prever e precaver.

Uma parte significativa das autarquias não tem tarifas que cubram os custos de exploração dos sistemas e boa parte delas, vinte anos depois das alterações do sector ainda não cobra tarifas de saneamento nem de recolha de resíduos sólidos e mesmo para o abastecimento de água, onde há uma prática já enraizada de cobrança de tarifas, as mesmas não refletem os custos de exploração e tornaram as entidades gestoras (em “alta” e “baixa”) completamente insolventes, onde a questão das perdas de água, em especial nos sistemas em “baixa” (distribuição), tem um peso significativo e uma importância crescente do ponto de vista ambiental e financeiro³.

A ERSAR tem como competência, desde a sua criação, a proposta das tarifas em “alta” ao governo, que as fixa, e a partir de janeiro de 2013, passou também a ter uma palavra sobre o tarifário ao cliente final (e logo abrangendo os sistemas geridos pelos Municípios), o que até esta data não acontecia, “resumindo-se” a sua atuação à qualidade de serviço.

Atendendo à fraca capacidade financeira de muitos agregados habitacionais (independentemente da região onde se situam), a ERSAR, em 2012, emitiu uma

³ Dados e informações recolhidas em www.ersar.pt. Acedido a 15.02.2013.

orientação, sugerindo a adoção de tarifas sociais para as famílias numerosas e de menores rendimentos.

Esta sugestão não tem carácter vinculativo, mas foi acolhida por muitos Municípios e por todas as empresas do grupo Águas de Portugal, o que quer dizer que a sua aplicação veio beneficiar centenas de milhares de famílias, com menores recursos financeiros.⁴

Com estas iniciativas a ERSAR, que viu já em 2014 os seus poderes consideravelmente reforçados (até pela previsão de um considerável alargamento do sector a entidades privadas), tem sido uma Instituição que tem tido um papel importante na defesa dos recursos comuns.

6.4.1 Resultados obtidos da aplicação de entrevistas no Distrito de Setúbal

Para um melhor conhecimento da situação em Portugal, realizamos em 2014, entrevistas às entidades gestoras do Distrito de Setúbal, pertencentes na sua maioria à Área Metropolitana de Lisboa e composto por 13 Municípios. Desse total foi possível entrevistar 11 responsáveis máximos de EG, desde Presidentes de Câmara, Vereadores com a responsabilidade do AA, bem como os Presidentes dos dois Serviços Municipalizados e o Presidente da única Concessão privada existente na região. A lista das EG entrevistadas é a indicada na Tabela 1, e como se vê é representativa do conjunto do Distrito, quer em termos de área abrangida, quer em especial na sua população.

⁴ No Site da ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, consultar a Nota à Imprensa do dia 5 de Novembro de 2012, onde se dá conta desta orientação a ser seguida pelos Operadores, recomendando uma Tarifa Social para famílias numerosas, que poderá reduzir a fatura para metade do valor normal.

Tabela 1. Entidades Gestoras entrevistadas no Distrito de Setúbal

Município	Tipo de Entidade Gestora	Habitantes (Censo 2011)	Área (Kms2)	Cargo na Entidade Gestora	URL
Alcácer do Sal	Serviço do Município	13 046	1 479,94	Vereador	www.cm-alcacerdosal.pt
Alcochete	Serviço do Município	17 589	128,00	Vereador	www.cm-alcochete.pt
Almada	Serviço Autonomo do Município	174030	70,20	Vide-Presidente da Câmara e Presidente dos SMAS	www.m-almada.pt
Barreiro	Serviço do Município	78 764	36,39	Presidente da Câmara	www.cm-barreiro.pt
Moita	Serviço do Município	66 029	55,08	Vereador	www.cm-moita.pt
Montijo	Serviço Autonomo do Município	51 222	348,09	Presidente da Câmara e Presidente dos SMAS	www.mun-montijo.pt
Palmela	Serviço do Município	62 805	462,87	Presidente da Câmara	www.cm-palmela.pt
Santiago do Cacém	Serviço do Município	29 749	1 059,77	Presidente da Câmara	www.cm-santiagocacem.pt
Seixal	Serviço do Município	184 269	94,00	Vereador	www.cm-seixal.pt
Sesimbra	Serviço do Município	49 500	195,01	Presidente da Câmara	www.cm-sesimbra.pt
Setúbal	Concessão a Empresa Privada	121 185	170,57	Presidente do Conselho	www.mun-setubal.pt www.aquasdosado.pt
Grandola	Serviço do Município	14 826	825,94		www.cm-grandola.pt
Sines	Serviço do Município	14 014	202,70		www.sines.pt
Total Distrito		877 028	5 128,56		
Municípios Entrevistados		848 188	4 099,92		
% nos Municípios Entrevistados		96,71%	79,94%		

Os dados recolhidos têm um carácter qualitativo, até dado o pendor mais político da amostra de conveniência escolhida. A Entrevista constou de 24 perguntas, e o resumo das respostas que consideramos mais importantes para o tema da Regulação, constam simbolicamente na Tabela 2.

Tabela 2. Resumo das respostas às Entrevistas no Distrito de Setúbal

Questões/ Concelhos	Entrevistas responsáveis EG do Distrito de Setúbal								
	Avaliação da Atividade do Regulador (até 2014)	Consulta e Utiliza a Doc. Técnica Emitida pela ER	A ER deverá ter poderes impositivos?	Quem deve nomear os órgãos executivos da ER?	A que Entidades o Regulador deve prestar contas?	Quem deve financiar a atividade do Regulador?	A ER deverá ter alguma intervenção em Concessões Municipais?	Concorda com a extensão dos poderes da ER?	O Regulador deve ter interferência na Eficiência dos Sistemas de AA?
Alcácer do Sal									
Alcochete									
Almada									
Barreiro									
Moita									
Montijo									
Palmela									
Santiago do Cacém									
Seixal									
Sesimbra									
Setubal									
Simbologia:									
	Concorda	Discorda	Com grandes limitações	Formas Mistas de Nomeação	Todas as Entidades do Setor				

É notória a concordância e até defesa da existência de uma ER para o sector, na sua atividade de produção e divulgação de documentação técnica, nas também é quase unanime a defesa de uma entidade de carácter não policial, mas sim educativa, nomeada com a participação de todos os *Stakeholders* do setor e não só pelo Governo, financiada também por todas as partes interessadas, e podendo intervir, com carácter formativo, e a título de apoio aos Municípios, em casos de Concessão, se solicitados por estes. É ainda de notar o total desacordo com o já previsível aumento das Atribuições e Competências da ER, que entretanto já se verificou em 2014, após as Entrevistas. Numa fase posterior do nosso trabalho as Entrevistas terão um tratamento técnico mais aprofundado, através da Análise de Conteúdo e recorrendo a ferramentas especificamente dedicadas a este método de análise de dados qualitativos (em principio o software Nvivo).

7. A REGULAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO NOUTROS PAÍSES DA EUROPA

Não há na União Europeia (UE) qualquer quadro legal que obrigue os países comunitários a ter um tipo de serviço específico. Desde que cumpram as regras de qualidade de serviço e de defesa do recurso água, podem organizar-se livremente. Ou seja, para além do cumprimento da Diretiva Quadro da Água (transposta para a legislação portuguesa), a UE não entra em questões organizativas do sector, nem incentiva ou proíbe, pelo menos em termos de Diretivas Comunitárias, a gestão por privados ou pelo sector público.

Héritier, A. (2011) questiona se a liberalização dos serviços públicos e o interesse geral não são conflitantes, e diz: “From a political perspective the services provided on the basis of a natural monopoly are considered to be politically and socially desirable, and the access of all customers should be guaranteed.” A discussão sobre esta questão é muito pertinente na atualidade em Portugal e noutros países, nomeadamente da CPLP, que se liga com as funções e importância que tem a regulação, saber que tipo de entidade presta o respetivo serviço. Assim, cada país organiza os seus serviços de abastecimento como entende, cria ou não Entidades Reguladoras e nesse caso, atribui a essas entidades o quadro de atribuições e competência que entende.

Segundo Collingnon & Gathon (2009), na **Bélgica**, os serviços de água são uma competência regional, que depois a delega numa empresa intercomunal e pública como é o caso da IBDE e da Vivaqua, em Bruxelas, ou em várias Associações Intercomunais (maioritárias na Flandres e Wallonie). Na prática, como os serviços de água são públicos, são as regiões a entidade reguladora.

Em **França**, segundo Barraqué & le Bris (2007) a competência do abastecimento de água está cometido legalmente aos municípios, que podem depois associar-se e proceder ao abastecimento ou concessionar os serviços. Quer num caso quer no outro, são os municípios as entidades reguladoras do sector. Assim foram criadas várias “Agences de l’eau” mas segundo os autores e citamos “the Agences de l’eau act more as a tool of mutual insurance than as an incentive tool for a rational use of water.”

Na **Inglaterra e País de Gales** todas as infraestruturas do sector são privadas (mantendo-se a propriedade pública na Irlanda do Norte e na Escócia), e por isso o **Reino Unido** tem um dos mais fortes e organizados reguladores do sector, a OFWAT (The Water Services Regulation Authority). Segundo informação constante no site da organização, as suas

atribuições são: “Our job is to make sure that your water company provides you with a good quality service at a fair price.

Em **Espanha**, segundo Ortiz (1995), as responsabilidades estão divididas entre o Estado e as Comunidades Autónomas, que exercem a atividade regulatória, em função dos problemas em causa. A gestão de sistemas de abastecimento de água, tal como em Portugal, está repartida entre operadores públicos (municípios ou Comunidades Autónomas), como é o caso de Madrid ou operadores privados, como é o caso de Barcelona.

7.1 Resultados obtidos da aplicação dos questionários aos 27 estados membros da UE

Para se ter uma ideia dos quadros de atribuições competências, formas de nomeação e financiamento das ER existentes no Espaço da União Europeia, entre outro pontos, também em 2014, foi realizado um questionário que teve como destinatários, as próprias ER, nos países em que existem, as Associações de EG, as Associações de Defesa dos Consumidores e o meio académico ligado ao setor. Dos 27 países da EU recolhemos e tratamos respostas de 21 países, o que tendo em conta um Inquérito via Internet é considerado como significativo do universo em estudo.

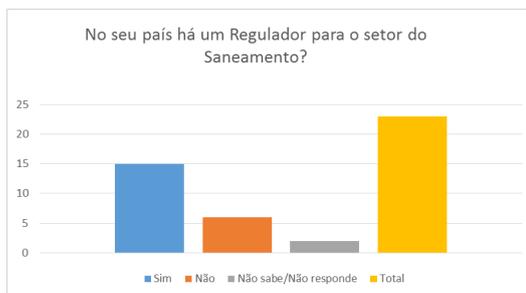


Figura 1. Existência de Regulador

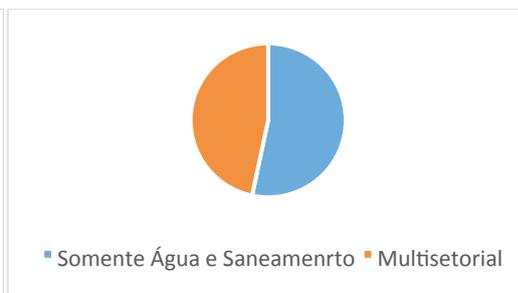


Figura 2. Âmbito setorial de atuação

Na Figura 1. É possível verificar que pouco mais de metade dos países inquiridos têm ER e desses também pouco mais de metade têm como atividade única o setor da Água e Saneamento (Figura 2.), que é a situação em Portugal.



Figura 3. Área geográfica de intervenção

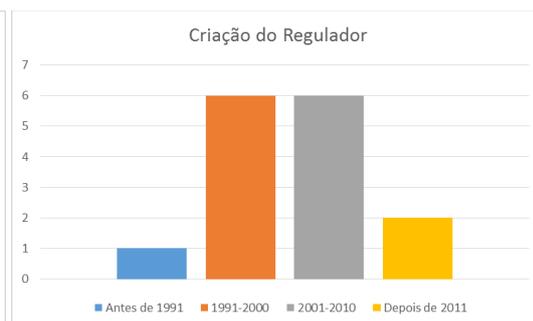


Figura 4. Data de Criação da ER

Na Figura 3 vemos que a sua atuação é maioritariamente nacional, em detrimento da intervenção regional (situação idêntica à portuguesa) e que a criação das ER na Europa é predominantemente uma decisão do presente século (em Portugal, com outra designação, a ER iniciou atividades ainda durante o século XX).

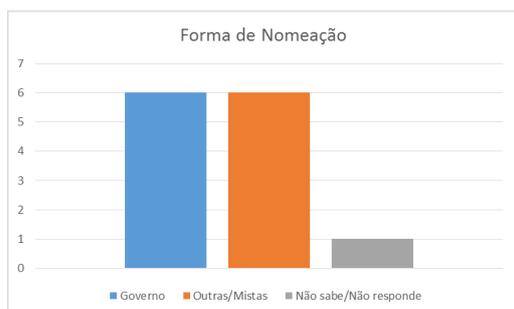


Figura 5. Formas de Nomeação

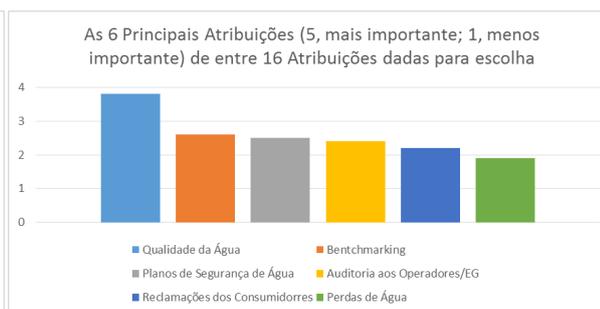


Figura 6. Principais Atividades da ER

Na Figura 5 vemos um equilíbrio entre as formas de nomeação governamental (situação portuguesa) e outras, e na Figura 6 vemos as atividades consideradas pelos inquiridos como mais importantes, sendo de salientar o controlo da Qualidade da Água, situação também referida nas Entrevistas realizadas em Portugal, nas EG do Distrito de Setúbal.

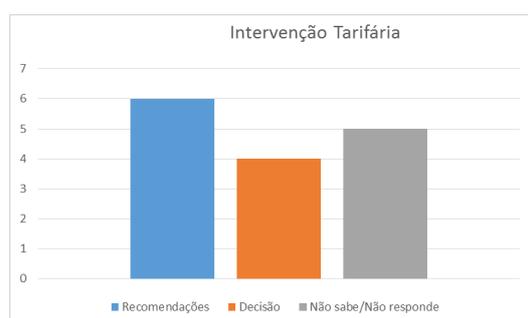


Figura 7. Intervenção tarifária da ER

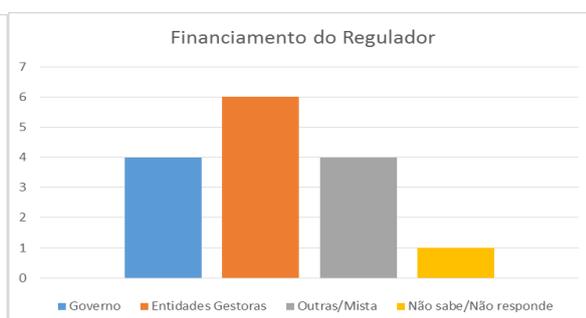


Figura 8. Formas de Financiamento

Na Figura 7. Vemos que há uma ligeira predominância na EU numa intervenção tarifária ao nível de recomendação (situação que não se verifica em Portugal, na maioria dos casos) e finalmente na Figura 8. constatamos que são maioritariamente as EG que financiam a atividade do Regulador, tal como também acontece em Portugal.

8. CONCLUSÕES

A tendência da evolução do setor aponta para a rápida criação de ER's no setor, em particular, em África, América Latina e na Ásia, em especial, pelo crescente peso de entidades privadas a operar no setor e na dificuldade dos Estados (Nacional, Regional ou Local) acompanhar essas atividades dos privados, seja numa prestação alargada de serviços, via Assistência Técnica, seja como Gestão Delegada, em Concessões, em regime de PPP ou mesmo em privatizações. Mas a tendência, aponta claramente para a crescente criação de entidades reguladoras, para a sua especialização para o setor da água e saneamento e também para um carácter nacional.

Mas o seu quadro de Atribuições e Competências é tão diversificado que consideramos ser de referir as funções que têm uma certa "unanimidade" no quadro das funções do Regulador. E a primeira, é a defesa da qualidade do serviço do abastecimento de água prestado aos cidadãos, seguindo-se a defesa da informação ao cidadão e as questões tarifárias no duplo sentido de garantir a universalização do acesso ao recurso e à defesa da sustentabilidade económico-financeira dos Operadores, sejam públicos ou privados, e só muito depois as preocupações sobre os recursos hídricos.

Se os Estados, por razões financeiras ou políticas, permitem a entrada de privados na gestão de um dos mais importantes recursos comuns, que é o caso dos recursos hídricos,

então é necessário criar e dar força a Instituições que, em seu nome, mas em particular em nome dos cidadãos, defendam esse recurso e os direitos da população ao seu acesso, em condições de equidade social. As entidades reguladoras, podem e devem ser, instrumentos de defesa ambiental, de coesão económica e social, em especial em defesa dos mais desfavorecidos.

Nas entrevistas realizadas aos responsáveis das Entidades Gestoras do Distrito de Setúbal, podemos considerar as seguintes conclusões do nosso trabalho:

- ü A grande maioria concorda com a existência de uma Entidade Reguladora para o setor, somente o Operador privado põe algumas reservas, na medida em que considera que o seu contrato de concessão já introduz todas as medidas necessárias de regulação;
- ü Todos os entrevistados considera que o Regulador deve ter poder de imposição relativamente ao controlo de qualidade do serviço e à defesa dos interesses dos consumidores;
- ü Todos os entrevistados consideram, que salvo as duas questões indicadas no item anterior os poderes do Regulador devem ser de formação e recomendação, nomeadamente na difusão de informação, sendo totalmente contra uma intervenção no regulador nas questões tarifárias, com carácter de imposição;
- ü Todos os entrevistados estão contra o alargamento dos poderes da ER que está em execução em Portugal, considerando esse alargamento de poderes como um ataque à autonomia do Poder Local, ou um atropelo ao Contrato de Concessão;
- ü Todos os entrevistados, com funções de responsabilidade nos órgãos autárquicos, considera que o alargamento de tarefas do Regulador é uma etapa do Governo para o avanço nas privatizações do setor, a que se opõem generalizadamente.

Relativamente aos Inquéritos por questionário realizados nos países da União Europeia, podemos concluir:

- ü A existência de uma Entidade Reguladora não é ainda uma situação generalizada, na UE;
- ü Nos casos em que existe Regulador há uma repartição quase igual entre os que são nomeados pelo Governo e os que têm outras formas distintas de nomeação;
- ü Há uma particular importância da atividade do Regulador quanto à qualidade dos serviços e em especial quanto à qualidade do abastecimento de água e à resposta a reclamações dos consumidores.
- ü Outras atividades consideradas importantes para os Reguladores, mas muito distante da qualidade do serviço, estão o *Benchmarking*, os Planos de Segurança, e as Perdas de Água;
- ü Nas questões tarifárias, a intervenção dominante do Regulador, na UE, é ao nível de recomendação, o que não é o caso de Portugal;
- ü Há uma multiplicidade significativa de formas de financiamento das Entidades Reguladoras, mas a principal fonte de financiamento são as taxas pagas por entidades gestoras, que é o caso de Portugal.

REFERÊNCIAS

- Banerjee, A. & Duflo, E. (2012). "A Economia dos Pobres". Temas e Debates. Edição Circulo de Leitores, Lisboa. ISBN: 978-989-644-192-0.
- Bardin, L. (2013) "Análise de Conteúdo" Lisboa, Edições 70, Lda. 5ª Edição. ISN: 978-972-44-1506-2
- Barraqué, B. & le Bris, C. (2007). "Water Sector Regulations in France". *CESifo DICE Report 2/2007*.
- Castro, J.E. (2013), "Water is not (yet) a commodity: Commodification and rationalization revisited". *Human Figurations – Long-term perspectives on the human condition*. Vol2, Issue 1, s/n.
- Collignon, A. & Gathon, H-J. (2009). "La gestion des services d'eau en Belgique" *Ciriec n° 2009/06*. ISSN 2070-8289.
- Daly, H. (1992). "Allocation, distribution, and scale: towards an economics that is efficient, just, and sustainable". *Ecological Economics*, 6.
- Devoto, F. et al, (2011). ""Happiness on Tap: Piped Water Adoption in Urban Marocco".
- Gerlach, E. & Franceys, R. (2010). Regulation Water Services for All in Development Economies". *World Development* Vol.39. Elsevier.
- Hardin, G. (1968) "The tragedy of Commons". *Science* n° 162. pp 1243-1248.
- Héritier, A. (2011). "Market integration and social cohesion: the politics of public services in European regulation" *Journal of European Public Policy* 8:5, 825-852. Routledge.
- Hodgson, G. (2006). "What Are Institutions?". *Journal of Economic Issues*.
- IRAR–Instituto Regulador de Águas e Resíduos, Atual ERSAR.(2007). "Textos Sobre Regulação". Volumes 1 e 2.
- Langford, M. e Winkler, I. (2013). "Quantifying Water and Sanitation in Development Cooperation: Power or Perversity?" *The Power of Numbers: A Critical Review of MDG Targets for Human Development and Human Rights* – Working Paper Series, May 2013. pp 1-29.
- MAOTDR, 2000 e 2006. PEAASAR I e PEAASAR II. (Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais).
- Marques, R. (2011) "A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais – Uma perspectiva internacional" Série ESTUDOS: Edição ERSAR/CESUR (IST). ISBN: 978-989-8360-07-6.
- Mozzicafreddo, J. (2002). "A Responsabilidade e Cidadania na Administração Pública". Revista *Sociologia: Problemas e Práticas*, número 40. Edição CIES/ISCTE.
- Ortiz, G. (1995). "Regulación Y Gestión del Agua en Espana. Problemas Pendientes." Texto da Universidade Autónoma de Madrid, disponível em: <http://www.arinoyvillar.com/libros/WPweb/WP19.pdf>. Acedido em Dez.2013
- Ostrom, E. (1986). "An agenda for the study of institutions". *Public Choice*. Vol 48. Nº 1. Springer.
- Owen, G. (2006). "Sustainable development duties: New roles for UK economic regulators". *Science Direct – Utilities Policy* 14. Elsevier.
- Sen, A. (1999). "Development as Freedom", Oxford University Press. NY. ISBN-13:978-0-19-289330-7.
- Shiva, V. (2002). "Water Wars: Privatization, Pollution, and Profit". South End Press. Cambridge. ISBN 978-0-89608-650-0.
- van den Berg, J. (2009) "The GDP paradox". *Journal of Economic Psychology*, vol 30, pp 117-135. Elsevier.
- van der Zaag, P. e Savenige, H. (2006) "Water as an economic good: The Value of Pricing and the Failure of Markets," Edição UNESCO-IHE – Institute for Water Education. *Research Report Series, Nº 19*, pp 1-28.