

*A regulação como instrumento
para a melhoria da eficiência e
da eficácia nos serviços
públicos de águas e resíduos*

VENCEDOR

Prémio Serviço ao Cidadão



PRÉMIO
BOAS PRÁTICAS
no sector público
7ª edição

A reforma dos serviços de águas em Portugal

**Seminário - Política da Água: da progressiva
harmonização do quadro legal e institucional à
operacionalização das estratégias de intervenção**

Abril 2011, FEUC, Coimbra



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Centro Empresarial Torres de Lisboa
Rua Tomás da Fonseca, Torre G – 8º
1600-209 LISBOA - PORTUGAL

www.ersar.pt
Tel.: +351 210 052 200
Fax: +351 210 052 259

O que são e o que caracteriza os serviços de águas?



O abastecimento público de água e o saneamento de águas residuais

O abastecimento público de água e o saneamento de águas residuais urbanas constituem:

- serviços estruturais e insubstituíveis das sociedades modernas;
- essenciais ao bem-estar dos cidadãos, à saúde pública e às actividades económicas.

São componentes essenciais do desenvolvimento sustentável e devem obedecer a princípios de:

- universalidade de acesso e continuidade;
- adequação em quantidade e qualidade;
- eficiência e equidade de preços.

Estes serviços são prestados em regime de monopólio natural, de base local ou regional, originando:

- ausência de incentivos à eficiência;
- prevalência do operador face ao consumidor.



Quais os grandes desafios dos serviços de águas?



Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2000, estabelecem metas para estes serviços em termos de cobertura da população.

Recentemente as Nações Unidas declararam o acesso aos serviços de águas como um “direito humano”.

Contudo, a situação destes serviços em muitas regiões do mundo está ainda longe de atingir esses objectivos.

Uma das razões é a frequente implementação de medidas isoladas e desenquadradas, em prejuízo de uma adequada organização global do sector.

A nível europeu as exigências são naturalmente maiores.



**Como respondeu
Portugal a esses desafios
dos serviços de águas?**

Em 1993 Portugal considerou essencial fazer uma reforma do sector para garantir o desenvolvimento sustentável dos serviços de águas, compreendendo:

- A aprovação de uma clara estratégia nacional;
- A clarificação do enquadramento institucional;
- A criação de um novo quadro legislativo;
- A definição de novos modelos de governância;
- A optimização da organização territorial;
- O investimento em infra-estruturas;
- A afectação de recursos financeiros;
- A capacitação dos recursos humanos;
- A melhoria da qualidade de serviço;
- A gradual recuperação de custos;
- O reforço da protecção dos consumidores;
- A promoção da investigação e desenvolvimento;
- A criação de um quadro regulatório.



**perspectiva
holística da
reforma do
sector!**

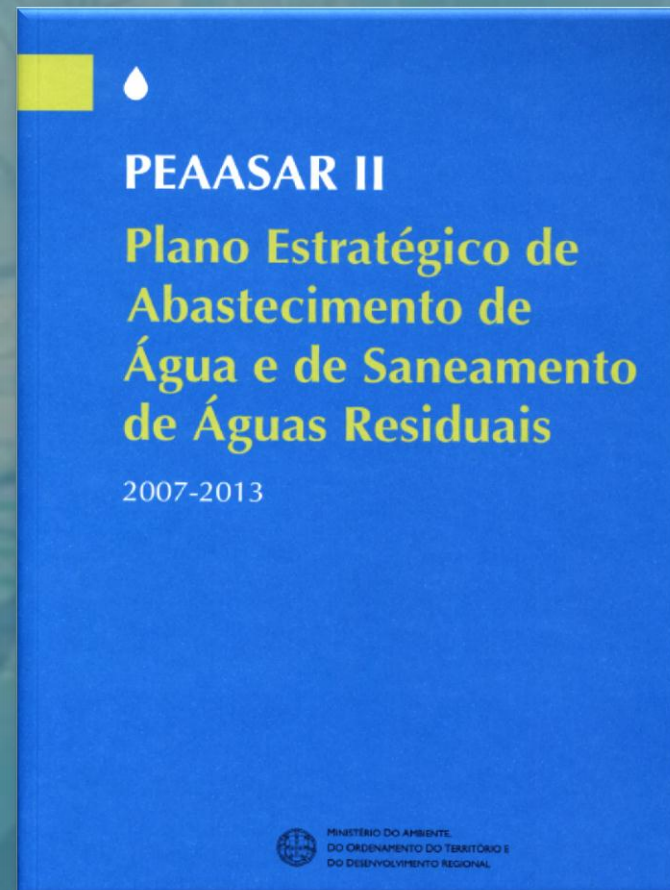
Como implementou Portugal a reforma dos serviços de águas?



A aprovação de uma clara estratégia nacional

Portugal passou a dispor de uma estratégia nacional materializada no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR).

- A existência de um Plano Estratégico tem sido uma clara mais-valia para o sector, sem prejuízo de a sua implementação ter sofrido alguns atrasos e desvios que importa sanar.
- Essa estratégia tem tido grande estabilidade ao longo das três gerações de Planos (1993-1999; 2000-2006; 2007-2013), contribuindo para a sua efectiva implementação;
- Cada geração procura corrigir alguns aspectos menos conseguidos da geração anterior



A clarificação do enquadramento institucional.

Portugal dispõe actualmente de um enquadramento institucional claro.

- Melhor clarificação dos papéis e das responsabilidades das entidades e dos agentes envolvidos;
- Clara definição dos titulares do serviço e das entidades gestoras;
- Clara definição da regulação relevante para o sector:
 - Regulador dos serviços de águas;
 - Regulador de saúde pública;
 - Regulador da concorrência;
 - Regulador(es) dos recursos hídricos;
 - Regulador ambiental.





A criação de um novo quadro legislativo

Portugal dispõe de um enquadramento legislativo adequado, abrangente e moderno.

- Adequado enquadramento jurídico:
 - dos serviços municipais e estatais;
 - da regulação.
- Adequado enquadramento orientador:
 - a nível tarifário;
 - da qualidade de serviço;
 - da qualidade da água;
 - técnico.
- Esse enquadramento assegura a existência de regras claras sobre o funcionamento do sector e relação entre as partes.
- Algumas orientações necessitam ainda de evoluir para legislação.

REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS OU INTERMUNICIPAIS

(Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de Abril)

REGULAMENTO TARIFÁRIO

(Recomendações IRAR n.º 1/2009, ERSAR n.º 1/2010 e P ERSAR n.º 2/2010)

REGULAMENTO DA QUALIDADE DE SERVIÇO

(em preparação)

REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS MULTIMUNICIPAIS

(Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto)

REGULAMENTO DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO

(Decreto-Lei n.º 306/2007)

REGIME JURÍDICO DA REGULAÇÃO

(Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro)

REGULAMENTO TÉCNICO

(Decreto-Regulamentar n.º 23/95, Decreto-lei n.º 183/2009 e Decreto-lei n.º 85/2005)



A definição de novos modelos de governância

Portugal dispõe actualmente de modelos diversos de governância, com participação pública e possibilidade de participação privada.

- Partilha da titularidade dos serviços entre o Estado e os municípios;
- Possibilidade de participação do Estado, dos Municípios e de operadores privados na gestão dos serviços;
- Possibilidade de opção entre diversos modelos de governância, contemplando gestão directa, delegada e concessionada;
- Introdução de alguma concorrência;
- Contribuição para alguma dinamização do tecido empresarial privado.

Serviços Estatais
(em geral em alta)

Serviços Municipais
(em geral em baixa)

Gestão directa

Gestão directa

Gestão delegada
(>1998)

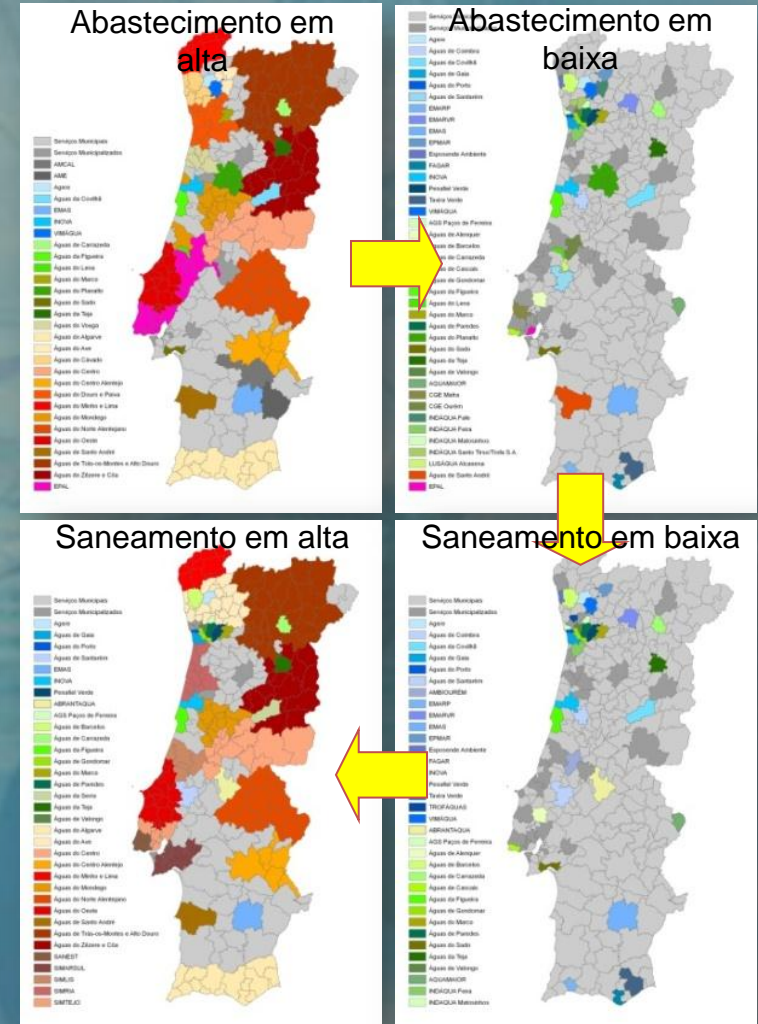
Gestão delegada
(>1998)

Gestão concessionada
(>1993)

Gestão concessionada
(>1993)

Portugal dispõe actualmente de uma organização territorial mais otimizada, com evolução no nível local para o nível regional.

- Criação gradual de sistemas Estatais regionais com maiores economias de escala, em geral prestando serviço em “alta”;
- Início de um processo de integração de alguns sistemas municipais com aproveitamento de economias de escala, em geral prestando serviço em “baixa”;
- Integração de águas/saneamento para aproveitamento de economias de gama;
- Criação de condições para uma gestão mais empresarial e eficiente.



Portugal dispõe actualmente de infra-estruturas modernas, com aplicação de tecnologias evoluídas.

- Continuidade no financiamento e na execução dos investimentos;
- Elevado património de infra-estruturas:
 - 5.500 captações + 8.500 km adutores + 24.500 km redes + 8.300 reservatórios + 420 estações de tratamento;
 - 1.300 km emissários + 10.000 km redes de colectores + 1.600 estações de tratamento + 2.100 fossas públicas.
- Maior cumprimento da legislação de saúde pública e ambiental:
 - na qualidade da água para consumo humano;
 - na qualidade das águas balneares costeiras e de transição e das águas balneares interiores.
- Melhoria ainda insuficiente nas águas residuais.





A afectação de recursos financeiros

Portugal ganhou experiência na gestão de importantes recursos financeiros e na utilização de fundos europeus.

- Políticas de investimento consistentes, embora com alguma morosidade na utilização dos fundos comunitários;
- Grandes investimentos efectuados na infra-estruturação do País:
 - 5600 milhões de euros investidos entre 1993 a 2009;
 - 4500 milhões de euros previstos para 2010-2013.
- Evolução da actual fase de “infra-estruturação” para uma fase de “exploração/renovação”;
- Criação de um mercado de 1.000.000.000 € /ano, em continuada expansão.





A capacitação dos recursos humanos

Portugal dispõe actualmente de recursos humanos adequados em número e com excelente capacitação.

- Existência de 12.000 profissionais devidamente capacitados;
- Bom conhecimento de procedimentos e tecnologias avançadas, nomeadamente em termos de práticas europeias;
- Experiência na construção e gestão de grande diversidade de sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, urbanos e rurais;
- Elevada capacidade de adaptação a outras regiões e culturas.





A melhoria da qualidade de serviço

Portugal dispõe actualmente de objectivos bem definidos de qualidade de serviço, com a monitorização anual das entidades gestoras.

- Há uma clara melhoria na qualidade dos serviços, por exemplo na qualidade da água;
- Foram introduzidos em 2004 os mecanismos de avaliação regular e de *benchmarking* no universo das entidades concessionárias, com valores de referência definidos pela entidade reguladora;
- Em 2012 serão alargados os mecanismos de avaliação regular e de *benchmarking* ao restante universo de entidades gestoras;
- O sistema de avaliação é inovador em termos internacionais.

INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO PARA ABASTECIMENTO DE ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO	Adequação da interface com o utilizador	Acessibilidade do serviço aos utilizadores AA01 – Acessibilidade física do serviço AA02 – Acessibilidade económica do serviço Qualidade do serviço prestado aos utilizadores AA03 – Ocorrência de falhas no abastecimento AA04 – Qualidade da água AA05 – Resposta a reclamações e sugestões
	Sustentabilidade da prestação do serviço	Sustentabilidade económica AA06 – Cobertura dos gastos totais AA07 – Adesão ao serviço AA08 – Água não facturada Sustentabilidade infra-estrutural AA09 – Adequação da capacidade de tratamento AA10 – Reabilitação de condutas AA11 – Ocorrência de avarias em condutas Produtividade física dos recursos humanos AA12 – Adequação dos recursos humanos
	Sustentabilidade ambiental	Eficiência na utilização de recursos ambientais AA13 – Perdas reais de água AA14 – Cumprimento do licenciamento das captações AA15 – Eficiência energética de instalações elevatórias Eficiência na prevenção da poluição AA16 – Destino de lamas do tratamento
INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO PARA SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS URBANAS	Adequação da interface com o utilizador	Acessibilidade do serviço aos utilizadores AR01 – Acessibilidade física do serviço AR02 – Acessibilidade económica do serviço Qualidade do serviço prestado aos utilizadores AR03 – Ocorrência de inundações AR04 – Resposta a reclamações e sugestões
	Sustentabilidade da prestação do serviço	Sustentabilidade económica AR05 – Cobertura dos gastos totais AR06 – Adesão ao serviço Sustentabilidade infra-estrutural AR07 – Adequação da capacidade de tratamento AR08 – Reabilitação de colectores AR09 – Ocorrência de colapsos estruturais em colectores Produtividade física dos recursos humanos AR10 – Adequação dos recursos humanos
	Sustentabilidade ambiental	Eficiência na utilização de recursos ambientais AR11 – Eficiência energética de instalações elevatórias Eficiência na prevenção da poluição AR12 – Destino adequado de águas residuais recolhidas AR13 – Controlo de descargas de emergência AR14 – Análises de águas residuais realizadas AR15 – Cumprimento dos parâmetros de descarga AR16 – Destino de lamas do tratamento



A gradual recuperação de custos

Portugal dispõe actualmente de experiência em políticas de recuperação de custos, com a gradual implementação de modelos tarifários modernos.

- Introdução de mecanismos de harmonização tarifária com recuperação tendencialmente integral do custo dos serviços, compatível com acessibilidade económica dos consumidores:
 - Recomendações tarifárias da ERSAR
- Resposta à preocupação com a sustentabilidade do sector, pois a recuperação de custos por via tarifária é ainda muito baixa:
 - 84 % no abastecimento de água;
 - 50 % no saneamento de águas residuais.
- Racionalidade já conseguida no universo das concessões mas não ainda na gestão directa.





O reforço da protecção dos consumidores

Portugal dispõe actualmente de instrumentos modernos de protecção dos consumidores.

- **Direito de acesso físico aos serviços:**
 - Direito ao serviços, garantia de fornecimento e direito à continuidade do serviço.
- **Direito de acesso económico aos serviços:**
 - Tarifas compatíveis com a capacidade económica das populações, indicadores de acessibilidade económica, tarifa volumétrica com escalões progressivos, extinção da cobrança autónoma da contratação e da ligação, tarifário social, tarifário familiar e proibição da exigência de caução.
- **Direito à qualidade dos serviços;**
- **Direito à qualidade da água para consumo;**
- **Direito à informação sobre os serviços;**
- **Direito à reclamação sobre os serviços;**
- **Direito à participação nas decisões.**



- O indicador de acessibilidade económica aos serviços de águas é calculado da seguinte forma:

$$Iae (\%) = \frac{\text{Encargo médio do agregado familiar com os serviços}}{\text{Rendimento médio disponível por agregado familiar}}$$

- A situação portuguesa é em média confortável, embora com pressão de subida:

Portugal (ERSAR) recomenda < 1%

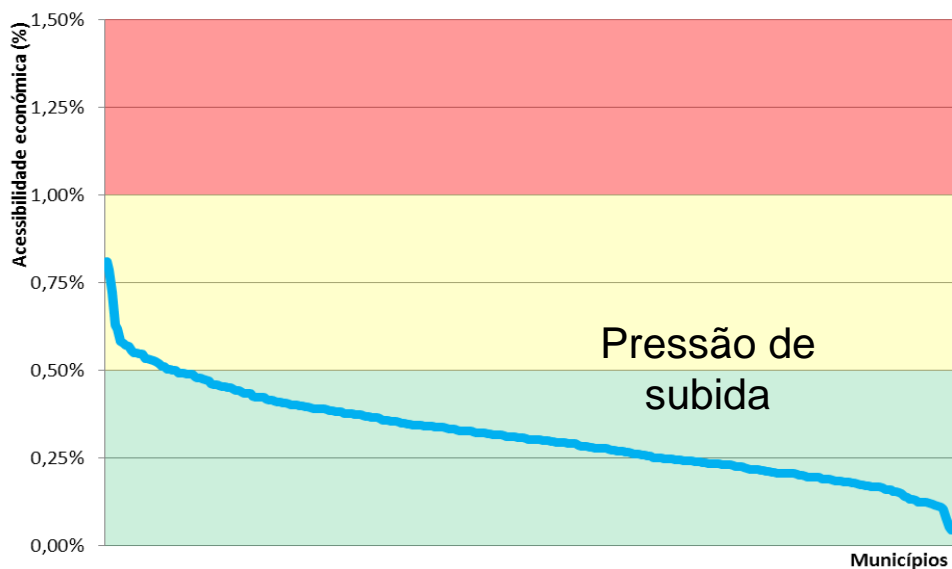
Diversos países europeus recomendam < 2%

EUA recomenda < 2,5%

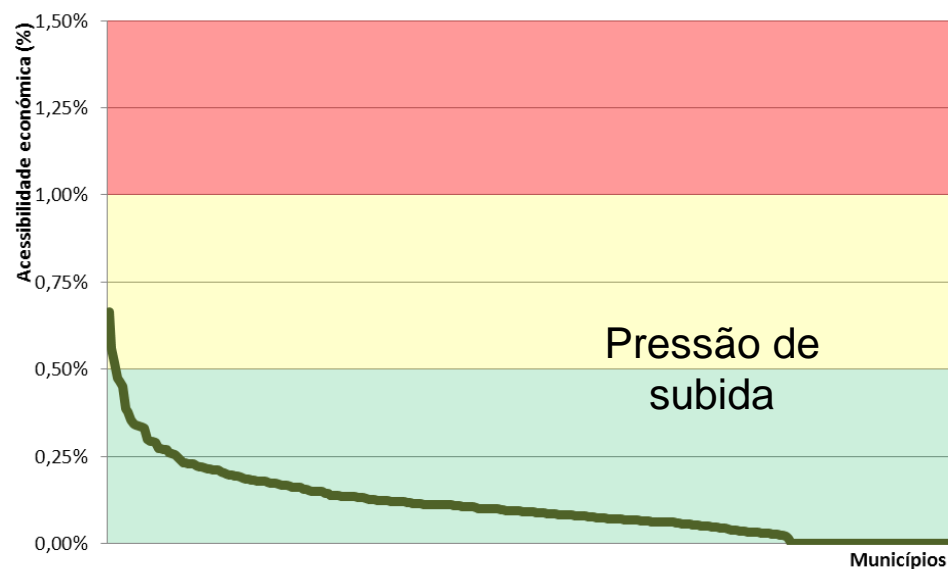
OCDE recomenda < 3%

A acessibilidade económica destes serviços de águas em Portugal é actualmente de 0,5%

- A acessibilidade económica do abastecimento e do saneamento “em baixa” é actualmente:



Abastecimento de água



Saneamento de águas residuais



A promoção da investigação e desenvolvimento

Portugal dispõe actualmente de investigação e desenvolvimento relevante, com maior aproximação dos centros de investigação à indústria.

- Os Centros de Investigação e as Universidades têm uma crescente participação em projectos de investigação europeus;
- Tem-se verificado um aumento de doutorados e de publicações científicas mas não de patentes.
- Têm vindo a reforçar gradualmente a sua ligação ao sector empresarial e à administração pública nacional, embora ainda longe do necessário.





A criação de um quadro regulatório

Portugal dispõe actualmente de um quadro regulatório claro, com a criação da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

- Foi importante a introdução da regulação pelo facto destes serviços serem monopólios locais ou regionais, quase sem concorrência;
- Tem sido possível promover a eficácia e eficiência das entidades gestoras e reduzir os riscos para os consumidores, com a melhoria da prestação serviços com qualidade e a preços socialmente aceitáveis;
- A regulação passou a ter recentemente poderes de intervenção universal em todas as entidades gestoras.

MODELO REGULATÓRIO

Regulação estrutural do sector:

Contribuição para uma melhor organização do sector

Contribuição para a clarificação das regras do sector

Actividades regulatórias complementares:

Elaboração e divulgação regular de informação

Apoio à capacitação técnica das entidades gestoras

Regulação comportamental das

Monitorização legal e contratual ao longo do ciclo de vida

Regulação económica das entidades gestoras

Regulação da qualidade de serviço prestado

Regulação da qualidade da água p/ consumo humano

Análise de reclamações de consumidores

Que resultados obteve Portugal dessa reforma dos serviços de águas?



Os resultados da reforma do sector em Portugal

Portugal implementou nas últimas duas décadas uma profunda reforma do sector, desenvolvendo de forma integrada (holística) as valências referidas atrás.

Desde então, e embora essa implementação não esteja completa, a situação melhorou muito em termos de:

- Cobertura da população com abastecimento pública de água e sua fiabilidade;
- Qualidade da água segura para consumo humano;
- Cobertura da população com saneamento de águas residuais incluindo tratamento;
- Qualidade das águas balneares costeiras e de transição;
- Qualidade das águas balneares interiores.



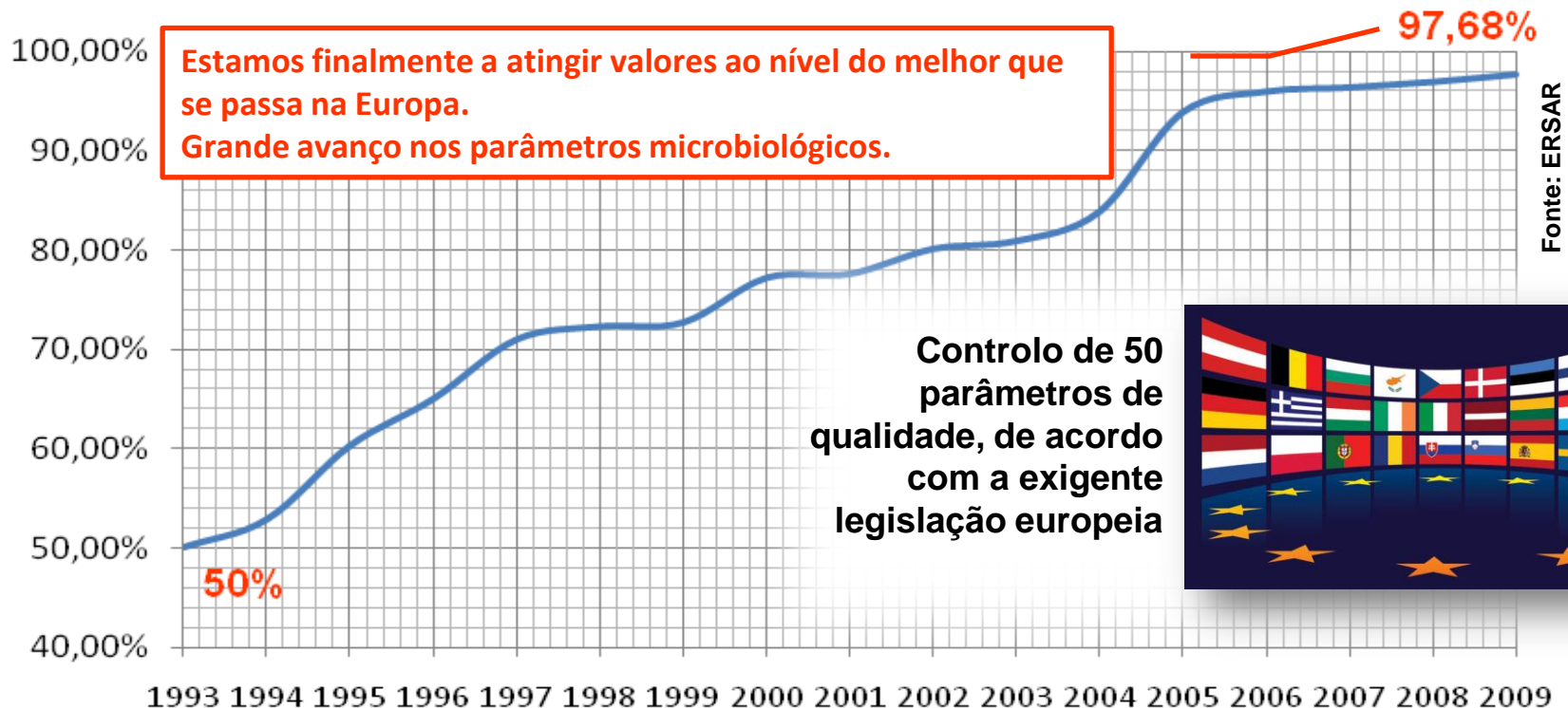
Evolução da população servida com sistemas públicos de abastecimento



Fonte: INSAAR, INAG

Mais 1 200 000 habitantes servidos com abastecimento de água desde 1994. Prevê-se atingir $\approx 95\%$ em 2013

Percentagem de água controlada e de boa qualidade



Mais 4 800 000 habitantes servidos com “água segura” desde 1993. Prevê-se atingir ≈ 99% em 2013

A evolução dos serviços de águas em Portugal

- Um número crescente de entidades recomendam o uso de água da torneira, em lugar da água engarrafada, nomeadamente a ERSAR, a Direcção-Geral de Saúde e o MAOT:

Entrevista
JAIME MELO BAPTISTA
 Presidente da ERSAR

«Todos deveriam beber água da torneira. É mais barata e é segura»

Depois da polémica no Parlamento, regulador das águas assegura que os portugueses «podem estar tranquilos». Portugal deu o «salto enorme na qualidade» em 20 anos

YANA PEREIRA

«A evolução do abastecimento de água em Portugal tem sido excelente»

«Ainda temos problemas para resolver no saneamento»

«O PEASAR prevê maior envolvimento dos privados no sector das águas»

Depois da polémica no Parlamento, regulador das águas assegura que os portugueses «podem estar tranquilos». Portugal deu o «salto enorme na qualidade» em 20 anos



DGS abre a torneira para poupar ambiente e dinheiro

Maduro, Director-geral de Saúde garante que água da torneira é «excelente», com pedras para ambiente e carteira

Depois de 20 anos de polémica, a Direcção-Geral de Saúde (DGS) abriu oficialmente a torneira da água da torneira para poupar ambiente e dinheiro. O Director-Geral de Saúde, Jaime Melo Baptista, garantiu que a água da torneira em Portugal é «excelente» e que os portugueses podem estar tranquilos em beber água da torneira.

«A evolução do abastecimento de água em Portugal tem sido excelente», afirmou Melo Baptista, referindo-se ao aumento da qualidade da água e à redução da poluição durante os últimos 20 anos.

«Ainda temos problemas para resolver no saneamento», afirmou Melo Baptista, referindo-se à necessidade de melhorar a qualidade da água e à redução da poluição durante os últimos 20 anos.

«O PEASAR prevê maior envolvimento dos privados no sector das águas», afirmou Melo Baptista, referindo-se à necessidade de melhorar a qualidade da água e à redução da poluição durante os últimos 20 anos.

MINISTERIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
 Gabinete da Ministra

DESPACHO

O sector de abastecimento publico de agua tem beneficiado de importantes investimentos financeiros que permitiram a dotar o país de infra-estruturas que garantem a prestação deste serviço essencial a toda a população.

Estes investimentos têm sido aplicados de acordo com as linhas de acção definidas nos Planos Estratégicos de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais 2000-2006 e 2007-2013, respectivamente PEASAR I e PEASAR II. Apesar de o PEASAR II ainda estar em fase de elaboração, o país já dispõe, em praticamente todo o território, de infra-estruturas que proporcionam um serviço publico de abastecimento de aguaável, dando garantias de distribuição em continuo e com qualidade.

Os relatórios anuais publicados pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (volume 4 do Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal) têm vindo a evidenciar, no que se refere à qualidade da água que chega às torneiras dos domicílios, melhorias constantes e sustentadas, conseguidas num quadro de investimento e fiscalização cada vez mais rigoroso.

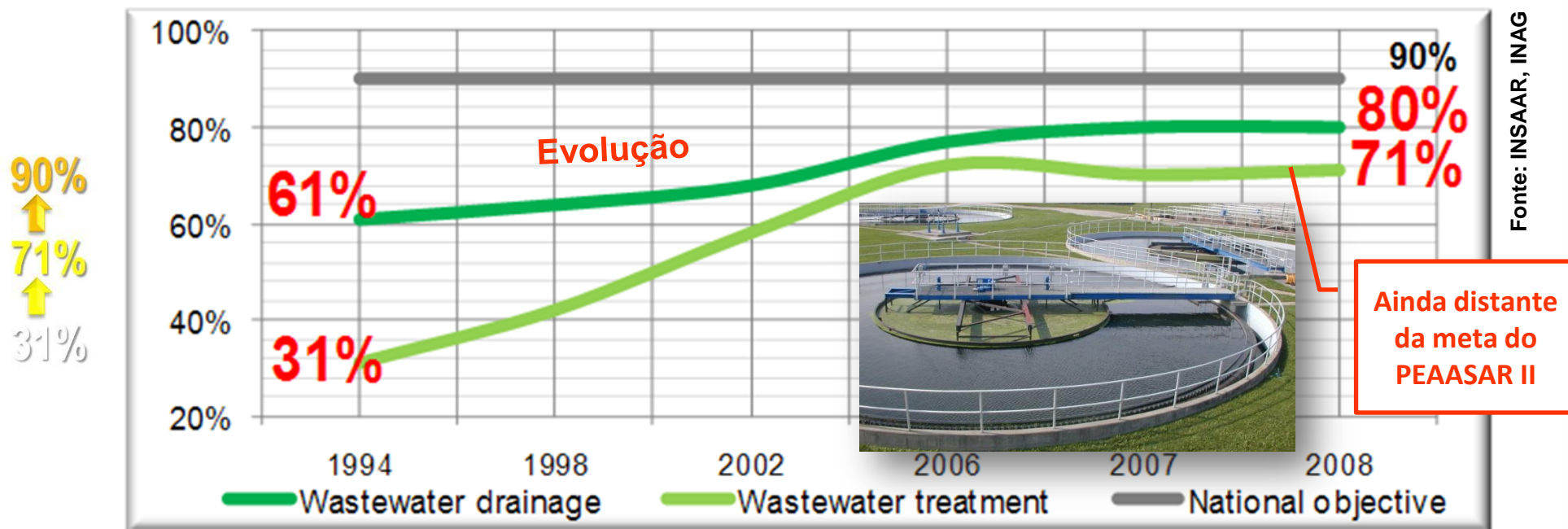
Em consequência, verifica-se um cumprimento da frequência regularmente de amostragens próximo dos 100% e dos valores parâmetros próximos dos 90%, refletindo-se os níveis de incumprimento anualmente a parâmetros indicadores, sem impacto na saúde humana.

As melhorias verificadas são uma garantia de que a água destinada ao consumo humano é de elevada qualidade.

De acordo com o Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal, designadamente no âmbito da promoção do consumo da água da torneira, a água da torneira apresenta vantagens inegáveis no âmbito da redução do consumo de água e da racionalização do uso de recursos naturais, designadamente no âmbito da promoção do consumo da água da torneira.

De acordo com o Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal, designadamente no âmbito da promoção do consumo da água da torneira, a água da torneira apresenta vantagens inegáveis no âmbito da redução do consumo de água e da racionalização do uso de recursos naturais, designadamente no âmbito da promoção do consumo da água da torneira.

Evolução da população servida com sistemas públicos de saneamento



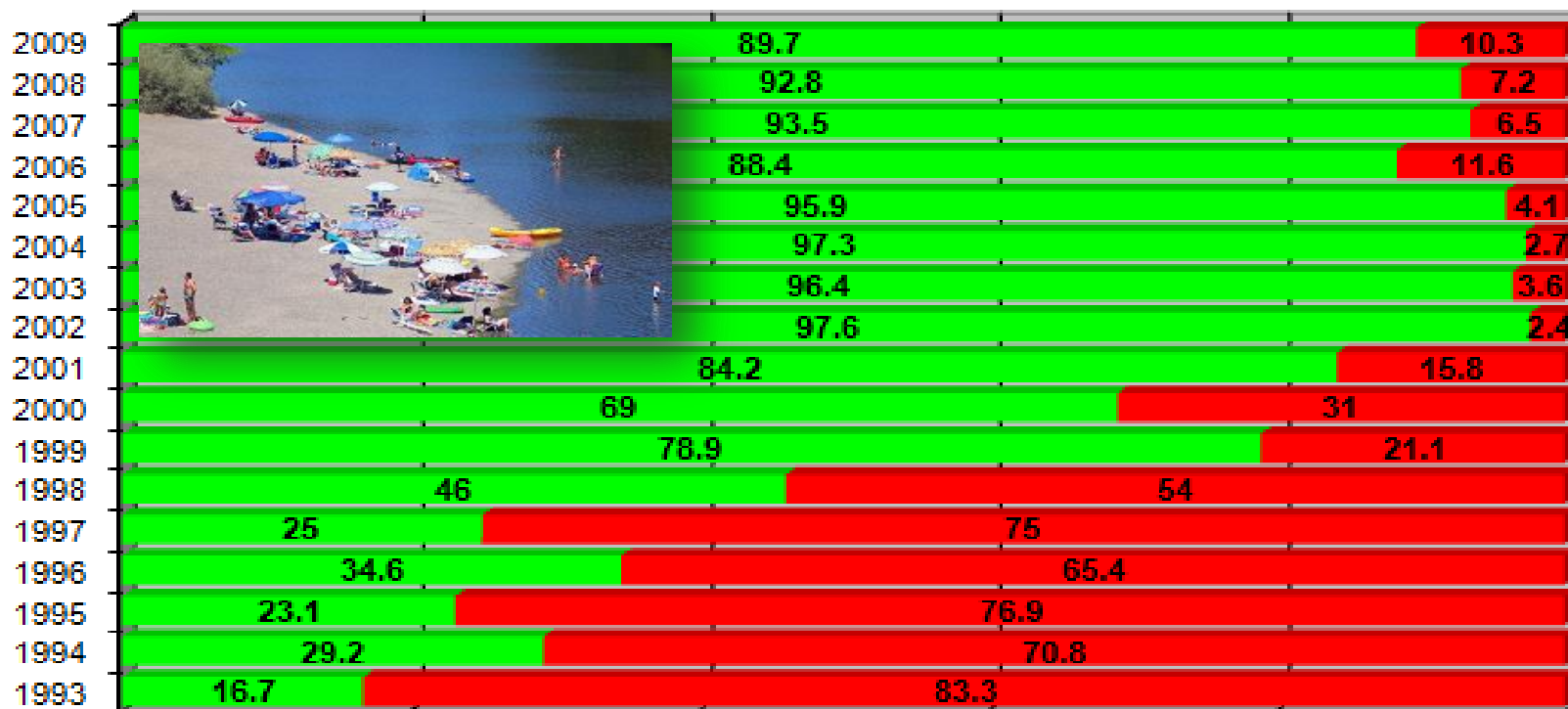
Mais 4 000 000 habitantes servidos com saneamento e tratamento de águas residuais desde 1993. Prevê-se atingir ≈ 80% em 2013.

Evolução da conformidade das águas balneares costeiras e de transição



■ Conformes ■ Não conformes ou interditas

Evolução da conformidade das águas balneares interiores



■ Conformes

■ Não conformes ou interditas

Quais os sucessos e os insucessos de Portugal nos serviços de águas?

Sucessos:

- Portugal fez a reforma do sector de uma forma integrada e consistente;
- Os resultados são genericamente muito positivos;
- Há um reconhecimento internacional alargado desse sucesso (EU, OCDE, BEI, IWA, etc.).

Insucessos:

- Nem tudo foram sucessos, alguns problemas estão ainda por resolver ou foram mal resolvidos.
- O grande desafio actual é assegurar a sustentabilidade económica e financeira destes serviços.



*A regulação como instrumento
para a melhoria da eficiência e
da eficácia nos serviços
públicos de águas e resíduos*

VENCEDOR

Prémio Serviço ao Cidadão



PRÉMIO
BOAS PRÁTICAS
no sector público
7ª edição



Fim



Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Centro Empresarial Torres de Lisboa
Rua Tomás da Fonseca, Torre G – 8º
1600-209 LISBOA - PORTUGAL

www.ersar.pt
Tel.: +351 210 052 200
Fax: +351 210 052 259