



**2**

**Água para consumo humano**

**«Pensamos ser nosso dever afirmar que a venda de água a preços elevados não serve os interesses da saúde pública. O abastecimento de água limpa em abundância, a um preço acessível a todas as bolsas, constitui uma das medidas mais importantes para a promoção da saúde de qualquer comunidade.»**

**Conselho de Saúde da Carolina do Norte, 1898**

O debate acerca dos méritos relativos do desempenho dos sectores público e privado constitui uma distração em relação ao mau desempenho dos fornecedores de água dos sectores público e privado na tentativa de ultrapassar a falta global de água

«O direito humano à água», afirma o Comité das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, «garante a todas as pessoas o direito a água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a um bom preço, para uso doméstico e pessoal.»<sup>1</sup> Estes cinco atributos centrais representam a base da segurança em termos de água. Representam igualmente pontos de referência de um direito humano que é ampla e sistematicamente violado para uma grande parte da humanidade. Para cerca de 1,1 mil milhões de pessoas, a água suficiente, segura, aceitável, acessível e a bom preço para toda a vida representa uma esperança para o futuro e não uma realidade para o presente.

Fornecer acesso universal à água é um dos maiores desafios de desenvolvimento com que a comunidade internacional se depara no início do século XXI. O acesso restrito constitui um entrave ao crescimento económico, uma fonte de profundas desigualdades que têm por base a riqueza e o género e uma das principais barreiras ao rápido progresso em direcção aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ver o contributo especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan). Há países inteiros a ficar prejudicados pela interacção fatal entre a insegurança da água e a pobreza. A justificação moral, ética e normativa para alterar esta situação prende-se com o reconhecimento de que a água pura é um direito humano — e uma condição essencial para que se obtenham outros direitos garantidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e documentos internacionais mais abrangentes. Porque motivo é que o progresso em direcção à água para todos tem sido tão desigual e tão lento?

Durante anos, a troca de ideias acerca dos méritos relativos dos sectores público e privado tem dominado o debate sobre essa questão. Durante a década de 90, defendeu-se muito a privatização como solução para os fracassos do sector público. O sector privado, conforme se defendia, iria criar ganhos de eficiência, gerar novos fluxos financeiros e ser mais responsabilizável. Embora a experiência tenha sido mista, o sector privado não se apresentou como uma solução mágica. Em muitos casos,

não se materializaram as vantagens de governo, finanças e eficiência que se esperava do sector privado. Ao mesmo tempo, são indiscutíveis os problemas no sector público existentes em diversos países. Muitas vezes, o sector público combina a ineficiência com a falta de responsabilização e com a injustiça, fornecendo água a baixo custo a grupos de rendimentos elevados e serviços de baixa qualidade — ou nenhum serviço — aos pobres. Do ponto de vista dos agregados familiares pobres, o debate acerca dos méritos relativos do desempenho dos sectores público e privado constitui uma distração em relação ao que devia ser a preocupação fundamental: o mau desempenho dos fornecedores de água dos sectores público e privado na tentativa de ultrapassar a falta global de água.

Em última análise, os governos nacionais é que são os responsáveis por garantir a progressiva concretização do direito à água através de um enquadramento legislativo e regulamentar que se aplica a todos os fornecedores de serviços, públicos e privados. Esse enquadramento deve abordar dois obstáculos, identificados no capítulo 1, que têm sido ensombrados pelo debate entre os sectores público e privado.

O primeiro obstáculo é a desigualdade. Há, invariavelmente, uma menor probabilidade de os agregados familiares pobres estarem ligados a uma fonte de água segura, por não a poderem pagar ou por viverem longe da rede dos prestadores de serviços. Existe também uma relação inversa entre o preço e a capacidade de pagar: milhões de pessoas

Contributo especial:

**O acesso a água segura é uma necessidade humana fundamental e um direito humano elementar**

Muitas pessoas tomam a água como certa: abrem a torneira e sai água. Ou vão ao supermercado, onde podem escolher entre dúzias de marcas de água engarrafada. Mas para mais de mil milhões de pessoas no nosso planeta, a água pura está fora do seu alcance. E cerca de 2,6 mil milhões de pessoas não têm acesso a saneamento adequado. As consequências são devastadoras. Perto de 2 milhões de crianças morrem todos os anos de doenças relacionadas com água suja e com mau saneamento — muitas mais do que as que morrem em resultados de conflitos violentos. Entretanto, por todo o mundo, a poluição, o consumo excessivo e a má gestão da água estão a diminuir a qualidade e a quantidade da água.

Foi tendo isto em mente que no Dia Mundial da Água em 2004, criei uma Comissão de Aconselhamento sobre Água e Saneamento. A comissão de 20 membros é composta por peritos técnicos, indivíduos de relevo e outras pessoas com provas dadas na área do funcionamento da máquina governamental. Foi liderada com grande sabedoria pelo falecido Primeiro Ministro do Japão, Ryotaro Hashimoto, até à sua morte prematura em Julho de 2006. Apesar dessa perda trágica, a comissão continua os seus esforços, trabalhando de perto com o sistema das Nações Unidas, com instituições internacionais e regionais, governos nacionais, os meios de comunicação de massas, o sector privado e a sociedade civil em geral para aumentar a tomada de consciência, mobilizar recursos e promover a criação de capacidades. A crise da água — como muitas questões com que o nosso mundo se confronta — só pode

ser completamente resolvida através de parcerias que combinam o empenho nacional com a acção internacional.

Os enormes números que usamos para falar dos actuais desafios em termos de água e saneamento não devem ensombrar a luta individual que as pessoas normais enfrentam. O *Relatório do Desenvolvimento Humano* deste ano lembra de modo forte e oportuno que a crise global da água tem um rosto humano: uma criança ameaçada por surtos mortais de diarreia, uma rapariga que não vai à escola para recolher água ou uma mãe a quem negaram as oportunidades de desenvolver todo o seu potencial, devido às exigências de tomar conta de familiares que estão doentes devido à água poluída. As Nações Unidas estão extremamente empenhadas nesta luta. O acesso a água segura é uma necessidade humana fundamental e um direito humano elementar. E a água e o saneamento estão no centro da nossa luta para permitir que as pessoas de todo o mundo, e não apenas uns quantos privilegiados, possam viver com dignidade, prosperidade e paz.



Kofi Annan  
Secretário-Geral  
Nações Unidas

das mais pobres do mundo pagam alguns dos preços mais elevados do mundo pela água, em detrimento do seu bem-estar e potencial produtivo. Se a água é um direito humano, deve ser um direito de cidadania protegido para todos, independentemente da sua riqueza, capacidade de pagar, género ou localização.

O segundo obstáculo é a legitimação. Os direitos humanos podem ser um forte impulsionador da mudança. No entanto, esses direitos têm de ser garantidos não só em declarações normativas, mas também na legislação nos sistemas regulamentares e nos sistemas governativos que responsabilizam os governos e os fornecedores de água perante todos os cidadãos, inclusivamente perante os pobres. Muitas vezes, a linguagem dos direitos humanos funciona como uma desculpa para que as instituições pouco ou nada responsabilizáveis continuem a violar os direitos dos pobres.

É possível progredir rapidamente em direcção ao fornecimento universal de água. Muitos países têm caminhado rapidamente para a água para todos, tanto nas zonas urbanas como rurais. As parcerias inovadoras público-privado-comunidade aumentaram o acesso à água em algumas das zonas mais desfavorecidas do mundo. Mas este avanço tem sido feito aos poucos. Existe uma necessidade urgente de mais governos reconhecerem a crise de

segurança em termos da água — e uma necessidade paralela de desenvolver estratégias nacionais para pôr fim a essa crise.

Alargar as infra-estruturas hídricas a pessoas sem água «suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a um bom preço» levanta questões de financiamento muito difíceis. A água pode ser um direito humano, mas alguém tem de pagar os investimentos em termos de capital e cobrir os custos operacionais — os utilizadores ou os contribuintes e o governo. Além disso, o investimento necessário em termos de capital é «pesado», exigindo um financiamento à cabeça com períodos de reembolso de 20 ou mais anos. Nos países onde uma grande parte da população desfavorecida vive abaixo do limiar de pobreza e onde as finanças governamentais estão limitadas, isto coloca questões que vão para além do sector público ou privado. O mesmo acontece também com o desenvolvimento de sistemas regulamentares transparentes e responsabilizáveis que legitimem os pobres e que responsabilizem os fornecedores de serviços.

Faltando menos de 10 anos para o prazo limite definido para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (o ano de 2015), o desafio de acelerar o progresso assume uma nova urgência. Em termos de política, uma década é muito tempo. Mas é pouco tempo quando se trata de desenvolver e im-

plementar estratégias para reduzir para metade o número de pessoas que no mundo inteiro não têm acesso à água. O perigo é que esse atraso ponha fora de alcance o alvo do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio, sabotando o progresso noutras áreas e perpetuando uma forma de privação que está a atrasar o progresso humano na luta contra a pobreza extrema, contra a desigualdade e as ameaças à saúde pública (ver o contributo especial do Presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva).

Este capítulo analisa alguns dos temas relacionados com o governo e com as finanças que se devem abordar para garantir a todos o direito a água. Começa por colocar uma questão que vai até ao fulcro da violação do direito humano à água: porque motivo é

que os pobres pagam mais? Compreender de onde as pessoas pobres conseguem a sua água e quais as estruturas de mercado em que operam é a chave para responder a esta questão — e para desenvolver políticas públicas que ponham fim à injustiça subjacente. Este capítulo debruçar-se-á agora no debate mais amplo sobre a gestão da água e sobre os fornecedores de serviços. Defendemos que tanto o sector privado como o público têm papéis a desempenhar para garantir o direito à água, embora a responsabilidade final seja do governo. A última parte mostra que a experiência não tem de ser um guia para os resultados futuros. As boas políticas funcionam e o progresso rápido é possível, não só nas zonas urbanas, mas também nas regiões rurais que estão a ficar para trás.

**Contributo especial:**

**A água pura, acessível e a bom preço é um direito humano e a base do desenvolvimento económico e social**

A adopção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio representou uma vitória para a cooperação internacional e para o triunfo dos valores da solidariedade humana em relação à doutrina da indiferença moral. No entanto, seremos julgados pelos resultados que apresentarmos e não pelas promessas que fizemos. E faltando menos de uma década até 2015, temos de enfrentar uma verdade pouco confortável: a comunidade global ainda está longe de alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

O que melhor demonstra isto é o acesso à água pura e ao saneamento. Ninguém deveria estar disposto a tolerar um mundo em que 1,8 milhões de crianças morrem anualmente devido a diarreia, muitas por falta de água pura e de uma casa de banho, um mundo em que se nega o ensino básico a crianças e em que milhões de pessoas são vítimas da pobreza e da falta de saúde.

No Brasil, temos estado a tentar abordar o problema da água e do saneamento como fazendo parte de uma iniciativa mais ampla para criar uma sociedade mais justa, menos dividida e mais humana. Temos estado a fazer alguns progressos. As taxas de cobertura de água pura têm estado a melhorar em todo o país — e a nova legislação fará com que os fornecedores de serviços que fornecem serviços de água se tornem mais responsáveis perante as pessoas que servem. Na área do saneamento, o sistema desenvolvido no Brasil está a ser amplamente seguido e os investimentos neste sector têm estado a crescer de forma significativa.

Não faço referência a estes aspectos para que o Brasil seja encarado como um modelo que os outros devem seguir ou para fingir que todos os nossos problemas estão completamente resolvidos. Estamos conscientes de que precisamos de fazer mais para expandir o acesso à água e ao saneamento aos mais pobres, sobretudo nas zonas rurais. Mas o que quero salientar é que, enquanto presidente, vejo o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio para a água e o saneamento como parte integrante das estratégias para reduzir a desigualdade, combater a pobreza e garantir uma distribuição mais abrangente dos benefícios do crescimento. Foi por esse motivo que adoptámos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio como pontos de referência obrigatórios para todas as

políticas governamentais — nomeadamente as relacionadas com água e saneamento.

O *Relatório do Desenvolvimento Humano 2006* retrata muito bem os custos da falta global de água e saneamento. Devemos acabar mais rapidamente com esse défice se queremos cumprir com o que nos comprometemos no Objectivo de Desenvolvimento do Milénio para 2015. Os governos nacionais têm de fazer mais. E a comunidade internacional também tem de fazer muito mais, através do auxílio, da transferência tecnológica, da criação de capacidades e de parcerias. Realço a necessidade de pôr a água e o saneamento no centro da agenda de desenvolvimento global, dentro de um plano de acção global para ir ao encontro do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio. Essa medida levaria a uma mobilização de recursos e a que as pessoas se centrem no desafio que todos nós temos de enfrentar.

A água pura, acessível e a um bom preço é um direito humano. É também uma das bases do desenvolvimento económico e social. Nem sempre é fácil fortalecer estas bases: é necessário haver liderança política e custa dinheiro. Mas não investir hoje capital político e financeiro implica o preço elevado em termos de oportunidades perdidas no progresso social e no crescimento económico de amanhã.

Luiz Inácio Lula da Silva  
Presidente da República Federativa do Brasil

Por todo o mundo em desenvolvimento, a luta diária para ter acesso à água esgota os bens humanos, financeiros e físicos dos agregados familiares pobres

2

Água para consumo humano

## Porque é que os pobres pagam mais — e recebem menos água

Porque motivo há cerca de 1,1 mil milhões de pessoas a quem se nega o acesso a água pura suficiente para fazer face às suas necessidades básicas? E porque é que tantas pessoas são forçadas a recorrer a fontes de água que põem em perigo a sua saúde e, por vezes, a sua vida?

Os estudos nacionais sobre falta de água não constituem um ponto de partida útil para abordar estas questões. Relativamente aos agregados familiares, os indicadores nacionais de disponibilidade per capita são pouco significativos. Por todo o mundo em desenvolvimento, a luta diária para ter acesso a água esgota os bens humanos, financeiros e físicos das famílias pobres, independentemente do facto de o país — ou localidade — em que vivem ter falta de água ou não. Conforme se viu no capítulo 1, as pessoas nos bairros degradados de Jacarta, Bombaim e Nairobi enfrentam a falta de água pura, enquanto os seus vizinhos nos subúrbios ricos têm água suficiente para fazer face às necessidades domésticas e para manter a relva verde e as piscinas cheias.

Para as famílias, existem alguns paralelos óbvios entre a insegurança em termos de água e em termos de comida. A fome continua a afligir uma grande parte da população mundial. No entanto, raramente é a falta de comida nos mercados locais que causa a fome ou o problema mais frequente da subnutrição. Algumas das piores fomes da História da humanidade ocorreram sem que houvesse qualquer alteração significativa no fornecimento de alimentos. E alguns dos níveis mais elevados de subnutrição a nível mundial ocorrem actualmente em países com muita comida: por exemplo, uma em cada cinco pessoas na Índia, que é «auto-suficiente» em termos de comida, sofre de subnutrição (ver tabela de indicadores 7). Há pessoas subnutridas em locais onde existe comida abundante, pelo mesmo motivo de haver pessoas que não têm acesso a água potável em locais onde ela existe em quantidades suficientes: distribuição desigual e pobreza.<sup>2</sup>

O conceito de direitos pode ajudar a resolver o paradoxo aparente de escassez na abundância. Desenvolvido por Amartya Sen para explicar o paradoxo aparente da fome no meio da abundância, podemos ver os direitos como «o conjunto de pacotes de bens alternativos que se podem adquirir através da utilização de diversos canais legais».<sup>3</sup> Não se referem a direitos ou a reivindicações morais em sentido normativo, mas à capacidade que as pessoas têm para garantir um bem ou um serviço através da compra (um direito de troca) ou através

de uma reivindicação legalmente reconhecida e juridicamente válida perante um fornecedor (um direito de serviço).

A abordagem dos direitos oferece-nos perspectivas úteis sobre a insegurança em termos de água, uma vez que chama a nossa atenção para as estruturas de mercado, para as regras institucionais e para padrões de fornecimento de serviços que excluem os pobres. Realça também as estruturas de mercado subjacentes que têm como resultado os pobres pagarem muito mais pela sua água do que os ricos. As pessoas conseguem o acesso à água através da troca sob a forma de pagamentos (a prestadores de serviços, a fornecedores informais ou a associações hídricas), de reivindicações legais perante os fornecedores e da sua própria mão-de-obra (na recolha e transporte de água dos riachos e dos rios ou cavando poços, por exemplo). Se os agregados familiares conseguem, ou não, ir ao encontro das suas necessidades básicas em termos de água pura depende em parte dos seus recursos e em parte de como as políticas públicas moldam o acesso às infra-estruturas e à água através de decisões de investimento, de políticas de preços e da legislação que regula os fornecedores.

### Água «tratada» e «não tratada» — uma fronteira enganadora entre pura e suja

Na maior parte dos países, a expressão «acesso à água» tem um significado simples e de fácil compreensão. Quase todas as pessoas têm, nas suas casas, acesso a uma torneira que está ligada a uma rede mantida por prestadores de serviços. Os prestadores de serviços são responsáveis pela manutenção da rede e por ir ao encontro dos padrões de qualidade da água — e estão autorizados a cobrar um preço estipulado pelo serviço que prestam. Nos países mais pobres do mundo, o «acesso à água» tem um significado completamente diferente.

Por vezes, a linguagem da recolha internacional de dados pode ensombrar a forma como os agregados familiares pobres têm acesso à água. A estatística internacional estabelece uma distinção entre acesso «tratado» e «não tratado». Tratado inclui três dimensões de segurança em termos de água: qualidade, proximidade e quantidade. Para efeitos dos relatórios internacionais, classificam-se as pessoas como tendo acesso à água se têm, pelo menos, 20 litros de água pura

disponíveis por dia numa fonte a menos de 1 quilómetro das suas casas. A tecnologia define, em termos gerais, se a fonte respeita os critérios de estar tratada. Consideram-se tratadas as ligações interiores, as fontes públicas, as bombas e os poços protegidos. A água que se consegue junto dos vendedores e em camiões de água, bem como a que se tira dos riachos ou de poços desprotegidos, não é.

A distinção entre tratada e não tratada é muito clara e conveniente para efeitos de elaboração dos relatórios internacionais. Mas é também um guia profundamente enganador relativamente à realidade no terreno. No mundo real dos agregados familiares com insegurança em relação à água, a simples fronteira entre água tratada e não tratada é muito ilusória. Para milhões de agregados familiares pobres, os padrões de utilização diária da água combinam o recurso a água tratada e não tratada. As mulheres que vivem em bairros degradados na cidade indiana de Pune referem que utilizam água de torneiras públicas (uma fonte tratada) para beber mas que vão a um canal para tomar banho. A pesquisa feita em Cebu, nas Filipinas, mostrou que existem cinco padrões de utilização da água nos agregados familiares que não estão ligados à rede principal de água (quadro 2.1). Nos bairros degradados urbanos e nas aldeias rurais, os agregados familiares pobres podem tirar água de uma fonte pública ou de um poço protegido durante uma parte do ano mas depois são forçados a tirar água dos rios ou dos riachos durante a estação seca. A configuração da água que se usa num dia qualquer dependerá de factores tão diversos como o preço, a disponibilidade ou as percepções de qualidade.

Ainda que o sistema global de relatórios possa fornecer perspectivas muito úteis, continua a constituir uma espécie de artefacto estatístico. Debrucemo-nos sobre o exemplo de Jacarta. Os sistemas globais de relatórios indicam que praticamente 90% dos residentes na Indonésia têm acesso a água tratada. No entanto, os inquéritos aos agregados familiares mostram que quase duas em cada três pessoas em Jacarta usam múltiplas fontes de água, incluindo poços superficiais e profundos (tanto protegidos como desprotegidos), fontes públicas (tratada) e vendedores de água (não tratada). As três combinações mais citadas foram as águas subterrâneas e os vendedores, os prestadores de serviços e as águas subterrâneas e os prestadores de serviços e os vendedores de água (figura 2.1).

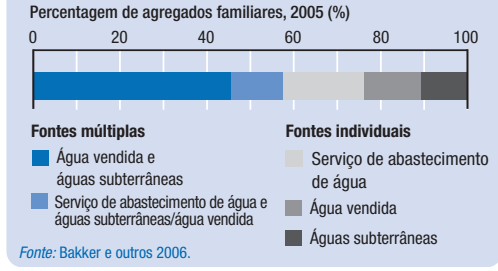
Porquê esta diversidade em termos da procura? A utilização das fontes de água varia de acordo com o tempo e com as estações do ano, devido a alterações na pressão e na qualidade da água. A baixa pressão e a irregularidade de fornecimento na rede de canalização implica que os agregados familiares em Jacarta procurem uma fonte alternativa — normalmente um poço superficial. Mas em muitas zonas urbanas, não se

**Quadro 2.1 Cebu, Filipinas: padrões de utilização da água nos agregados familiares que não estão ligados à rede principal de água**

Principal fonte de água	Parcela da população (%)	Principal utilização	Comentários/outras fontes
Tipo 1 Vendedores	4	Todas as finalidades (para beber, cozinhar, tomar banho)	A maior parte destes utilizadores vive em zonas isoladas e não têm qualquer outra escolha disponível
Tipo 2 Poço público	34	Todas as finalidades	—
Tipo 3 Poço	15	Cerca de metade usa-a para todas as finalidades	Cerca de metade usa-a apenas para fins não potáveis e arranja a água para beber junto de um vizinho ligado ao sistema de água
Tipo 4 Fonte pública	8	Dois terços usa-a para todas as finalidades	Um terço guarda-a para beber, usando a água de um poço público para tomar banho e para lavar a roupa. Algumas pessoas, de vez em quando, compram água a um vizinho ligado ao sistema de água.
Tipo 5 Vizinho ligado ao sistema de água	38	Cerca de metade usa-a para todas as finalidades	Cerca de metade usa-a apenas para beber e para cozinhar, dependendo de um poço público para todas as finalidades.

Fonte: Verdeil 2003a.

**Figura 2.1 A maior parte dos agregados familiares em Jacarta obtém água em fontes múltiplas**



podem usar as águas subterrâneas para beber devido à salinização ou à poluição. Só se usam as águas subterrâneas para limpar ou para tomar banho ou para reduzir os custos da água para níveis mais baixos.

O que a investigação feita num grande número de países mostra é que os padrões de utilização da água são bastante mais complexos e dinâmicos do que a imagem estática que é apresentada nos sistemas globais de relatórios. Os padrões reais ajustam-se constantemente para tomar em linha de conta as preocupações com a qualidade, proximidade, preço e fiabilidade da água. Em Bangalore, na Índia, perto de um terço dos agregados familiares na área servida pela Comissão de Esgotos e Fornecimento de Água de Bangalore usam torneiras públicas. Desse grupo, 7% não tem qual-

As desigualdades que têm por base a riqueza e a localização desempenham um papel fundamental na estruturação dos mercados da água

quer outra fonte de água. O resto da população usa a água das torneiras públicas e as águas subterrâneas, bem como a água canalizada para o agregado familiar. Mais de metade destes agregados familiares afirma ter acesso à água da rede em média apenas três dias por semana. O fornecimento diário é de cerca de sete horas durante a estação das chuvas e de quatro horas durante a estação seca.<sup>4</sup>

Subjacentes aos complexos padrões de utilização da água na maior parte das cidades do mundo em desenvolvimento, as desigualdades que têm por base a riqueza e a localização desempenham um papel fundamental na estruturação dos mercados da água. Como se viu no capítulo 1, existem profundas divisões nos países, em termos do acesso às fontes de água classificadas como tratadas. O facto de se ser pobre aumenta de forma drástica a probabilidade de depender de uma fonte de água não tratada — bem como os riscos de saúde associados a essa dependência. Mais de 70% das pessoas que não têm acesso a água tratada sobrevivem com menos de 2 dólares por dia e cerca de metade deste grupo sobrevive com menos de 1 dólar por dia. Em muitos países, o rendimento é um forte indiciador do acesso a água tratada e do tipo de tecnologia que se usa para a recolha da água.

### Arranjar água em fontes múltiplas

No mundo desenvolvido, as pessoas normalmente obtêm a sua água junto de um único fornecedor. Na maior parte do mundo em desenvolvimento, as pessoas obtêm água a partir de uma confusa e enorme quantidade de prestadores de serviços. A rede primária, normalmente explorada por uma única entidade de prestação de serviços em toda a cidade, funciona a par de uma grande diversidade de prestadores de serviços, muitos dos quais intermediários entre os prestadores de serviços e o agregado familiar. Qualquer análise do acesso à água tem de começar pelo estudo da grande diversidade da oferta.

Os governos autorizam os prestadores de serviços da área das águas a fornecer água através da rede de bombas e canos que constituem o sistema formal de água da cidade. Os utilizadores domésticos, com canos em casa, e as empresas constituem o principal mercado para estes prestadores de serviços. Mas as taxas de ligação variam imenso — e estão muito distorcidas para os bairros ricos. Nas cidades como Dar es Salam, na Tanzânia, e Uagadugu, no Burquina Faso, menos de 30% dos agregados familiares estão ligados.

Para muitos agregados familiares pobres, o ponto de contacto com a rede de prestadores de serviços não é uma torneira doméstica, mas uma fonte pública. Uma vez que a maior parte dos utilizadores das fontes públicas são de agregados familiares pobres, esta fonte é uma corda de salvação em ter-

mos de água para os agregados familiares pobres das zonas urbanas nas cidades do mundo em desenvolvimento. Cerca de 30% dos agregados familiares em Nuakchott, na Mauritânia, e 49% em Bamaco, no Mali, refere que recolhe água em fontes públicas. Em Dacar, no Senegal, as fontes públicas servem metade da população sem água canalizada privada.<sup>5</sup> Da mesma forma, em Uagadugu, os prestadores de serviços cobrem cerca de 80% dos agregados familiares, sendo as fontes públicas responsáveis por dois terços do total.

Noutras regiões encontram-se padrões semelhantes. Quando se afirma que os pobres no sul da Ásia têm acesso a água canalizada, é mais provável que isso signifique acesso a uma fonte pública ou a uma torneira pública do que a água canalizada para casa. Por exemplo, na cidade indiana de Bangalore, a Comissão de Esgotos e Fornecimento de Água chega a cerca de 80% da população, cerca de 73% da qual tem torneiras privadas. Contudo, os agregados familiares mais pobres usam regularmente as torneiras públicas. Para os agregados familiares mais ricos, essa percentagem cai para 3%.<sup>6</sup> Em Catmandu, no Nepal, os prestadores de serviços municipalizados de água abrangem cerca de três quartos da população, mas metade dos pobres depende de torneiras públicas.<sup>7</sup>

Podemos encarar as fontes públicas como centros para a revenda da água dos prestadores de serviços. As comissões de bairro, outras organizações locais ou indivíduos contratados por prestadores de serviços municipalizados podem gerir estes centros. Mas, em praticamente todos os casos, as fontes públicas são apenas a ponta do iceberg da revenda. Em muitas cidades, eles não chegam a todas as zonas, e os locais peri-urbanos, os bairros degradados e as regiões mais remotas continuam mal servidos. Mesmo nas regiões abrangidas, o fornecimento é muitas vezes insuficiente e irregular, sendo aplicado um racionamento durante as estações secas. Os vendedores de água são elos importantes entre as famílias mais carenciadas e a rede. Alguns vendedores operam em quiosques, revendendo água que adquiriram a camionistas com acesso a água canalizada ou a fontes públicas dos prestadores de serviços. Em Acra, capital do Gana, e em Guayaquil, no Equador, todas as manhãs há grandes frotas de tanques de água que partem para as povoações pobres, onde a vendem aos lares e a intermediários. Outros transportam água em bicicletas ou em carros puxados por burros para regiões que não têm qualquer ligação à rede de prestadores de serviços. É difícil encontrar números precisos, mas estima-se que, nas cidades africanas subsarianas, 10%-30% dos agregados familiares pobres compram água a vizinhos e a quiosques de água.<sup>8</sup>

Resumindo, as famílias urbanas pobres, com acesso limitado, ou sem qualquer acesso, à rede formal obtêm a sua água a partir de muitas fontes diferentes. Para além dos rios e riachos, estas fontes

incluem uma grande variedade de vendedores, tais como vendedores de água em camiões, operadores privados de fontes públicas, operadores de quiosques de água e agentes de fornecimento de água. Enquanto o debate sobre o fornecimento público ou privado de água continua, no mundo real, as famílias pobres já estão a funcionar em mercados privados de água altamente comercializados, mercados que fornecem água (muitas vezes de má qualidade) a preços excepcionalmente elevados.

### Subir a escada dos preços nos bairros urbanos degradados

Os revendedores de água expandem a cobertura da rede de canalização. Ao levar água às pessoas, fornecem um serviço que produz importantes benefícios para os agregados familiares — mas fazem-no por um determinado preço. Esse preço aumenta com a distância dos prestadores de serviços, definida pelo número de intermediários existentes entre a rede e o consumidor final.

Ter um fornecimento regular de água pura canalizada para o agregado familiar constitui o tipo de fornecimento mais adequado ao desenvolvimento humano. A experiência relativa a todo o país sugere que os agregados familiares onde a água chega através de uma torneira num lote de agregados familiares (ou numa área de 100 metros) normalmente usam cerca de 50 litros de água por dia, chegando a 100 litros ou mais nos agregados familiares com várias torneiras.<sup>9</sup> De acordo com a investigação feita ao nível dos agregados familiares nas zonas urbanas do Quênia, da Tanzânia ou do Uganda, as famílias com água canalizada em casa usavam uma média de três vezes mais água do que as famílias que não tinham água canalizada.<sup>10</sup> O facto de se ter água em casa também faz com que as mulheres e as raparigas não tenham necessidade de recolher água.

As ligações domésticas a um prestador de serviços também trazem benefícios financeiros. Em termos de preços unitários, a água dos prestadores de serviços é, de longe, a opção de custo mais baixo. Devido às economias de escala, logo que a rede está montada, o custo marginal de entregar cada unidade adicional de água cai de forma abrupta. Os subsídios constituem um outro mecanismo importante de redução dos preços: os prestadores de serviços são normalmente os guardiães de uma variedade de subsídios directos e indirectos que mantêm o preço da água muito abaixo do custo.

Cada passo que nos afaste da opção de uma torneira em casa acrescenta uma deformação à espiral dos preços (figura 2.2). Os vendedores de água funcionam muitas vezes como um elo entre os agregados familiares não ligados e o prestador de serviços. Em

determinados casos, compra-se a água aos prestadores de serviços e vende-se aos agregados familiares. Os operadores privados de fontes públicas são um exemplo disso. Noutros casos, compra-se a água aos prestadores de serviços e vende-se aos intermediários que, por sua vez, a vendem aos agregados familiares. Em Acra, por exemplo, as empresas privadas que exploram os tanques de água compram água aos prestadores de serviços e vendem-na a uma grande diversidade de intermediários que levam a água aos bairros degradados.

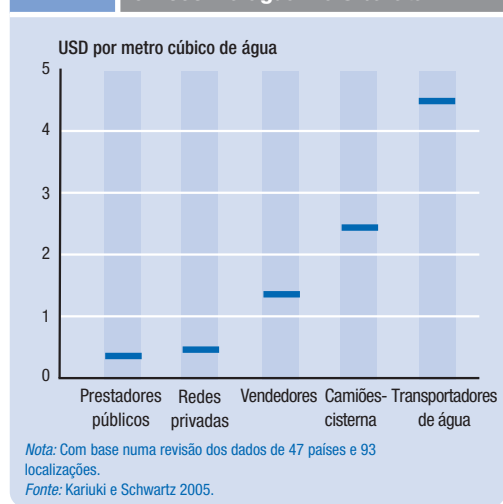
Quando a água passa pela cadeia de mercado, os preços sobem em flecha. A água que se obtém junto de vendedores ou de carroceiros é, muitas vezes, 10 a 20 vezes mais cara do que a água fornecida pelos prestadores de serviços (quadro 2.2). Em Barranquilla, na Colômbia, o preço médio da água é de 0,55 dólares por metro cúbico, junto dos prestadores de serviços, e de 5,50 dólares junto dos camionistas. Da mesma forma, nos bairros degradados de Acra e de Nairobi, as pessoas que compram água aos vendedores normalmente gastam 8 vezes mais por litro do que os agregados familiares a quem a água canalizada chega através dos prestadores de serviços.

As grandes diferenças de preços são por vezes interpretadas como um sinal de especulação, mas essa interpretação está errada. Nalguns casos, as grandes empresas de transporte de água em camiões e os operadores de quiosques poderão estar numa posição de gerar lucros excessivos. Mas as causas subjacentes à inflação dos preços da água entre o prestador de serviços e os agregados familiares pobres podem estar associadas a causas estruturais mais amplas. Os preços de revenda sobem com a distância, dado que os custos de transporte são elevados para os bairros degradados e para as zonas peri-urbanas distantes dos pontos de revenda ou situados em locais de difi-

No mundo real, os agregados familiares pobres já estão a funcionar em mercados privados de água altamente comercializados — mercados que fornecem água (muitas vezes de má qualidade) a preços excepcionalmente elevados



Figura 2.2 Os prestadores públicos de serviços fornecem a água mais barata



**Quadro 2.2** Fornecedores independentes de água: agentes importantes mas caros nas cidades da América Latina

Cidade	Agregados familiares servidos por fornecedores independentes (%)	Preço médio (dólares EUA/por metro cúbico)		
		Fornecedores independentes	Prestador de serviços	Tipo de fornecedor
Córdoba, Argentina	15-20	1,25-2,50	0,54	Rede
Assunção, Paraguai	30	0,30-0,40	0,40	Pequena rede
Barranquilla, Colômbia	20-25	5,50-6,40	0,55	Camionistas
Cidade da Guatemala	>32	2,70-4,50	0,42	Camionistas
Lima, Peru	26-30	2,4	0,28	Camionistas

Fonte: Solo 2003.

cil acesso. Sobem também com o número de transferências entre os intermediários, uma vez que cada agente acrescenta a sua própria margem de lucro.

Os utilizadores das fontes públicas não estão imunes à espiral dos preços. Ainda que as fontes públicas possam ser usadas sobretudo pelos agregados familiares pobres com menos possibilidade de pagar, os preços são normalmente um múltiplo dos preços cobrados pela água canalizada para os agregados familiares. Em Dacar, um estudo mostra que os utilizadores de uma fonte pública pagavam 3,5 vezes a taxa de tarifa social aplicada às famílias de baixos rendimentos ligadas à rede.<sup>11</sup> Este não é um caso raro. Dados de outros países — incluindo o Benim, o Quênia, o Mali e o Uganda — mostram que as pessoas que compram água nas fontes públicas enfrentam normalmente os mesmos preços do que os pagos pelos consumidores de grandes volumes de água. Estes correspondem ao dobro do preço pago pela utilização básica da água doméstica no Benim, ao triplo do preço pago no Mali e ao quádruplo do preço pago na Costa do Marfim e na Mauritânia.<sup>12</sup>

A preocupação com a transformação da água num produto básico tem sido uma forte reacção à privatização e, em termos mais gerais, à comercialização dos prestadores de serviços de água. De certa forma, essa preocupação é compreensível. Enquanto fonte de vida, não se deve tratar a água como um produto básico. Nem se deve comercializar em mercados regidos pelos mesmos princípios que, por exemplo, os mercados de brinquedos ou de automóveis de luxo. No entanto, a crua realidade é que milhões das pessoas mais pobres e mais vulneráveis do mundo já estão a funcionar em mercados que tratam a água como um produto básico e que fazem os preços tender para aí.

### Porque motivo é que os preços importam

O preço da água faz alterar o acesso dos agregados familiares pobres à água. A maior parte dos governos regula os preços como forma de alcançar vários

objectivos de igualdade e de eficiência. Destinam-se a fornecer água aos agregados familiares a bom preço e a gerar receitas suficientes para cobrir parte ou a totalidade dos custos da entrega. Em muitos casos, o problema é que as estruturas de preços destinadas a promover a igualdade acabam por ter o efeito contrário.

Existem variações importantes, nos diversos países, em termos da elaboração dos preços (figura 2.3). Em certos casos — Dhaka, no Bangladesh, é um exemplo — aplica-se uma *taxa inalterada* a todos os utilizadores, qualquer que seja o volume de água que usam. Esse tipo de estruturas, que não dão quaisquer incentivos à conservação da água, são frequentemente aplicadas quando os prestadores de serviços não têm capacidade para monitorizar a utilização através de contadores. Ainda mais típico é o sistema de *tarifa por escallão*, em que os preços aumentam com base em camadas, a par do volume de água utilizado. Tanto a quantidade das camadas como o declive do aumento dos preços podem variar ao longo de escalões tarifários.

As tarifas crescentes por escalão visam alcançar diversos objectivos de política pública. Um sistema de tarifa baixa ou zero aplicado ao primeiro escalão poderá aumentar a capacidade de pagamento. Por exemplo, Durban, na África do Sul, fornece 25 litros de água gratuita por dia<sup>13</sup> — a tarifa de sobrevivência ou tarifa social — com um aumento acentuado acima deste nível. Esta é uma parte muito importante do enquadramento legislativo de actuação sobre o direito à água de que se falou no capítulo 1. As camadas mais elevadas destinam-se a permitir que os prestadores de serviços aumentem a eficiência, dissuadindo a utilização excessiva, e a mobilizar receitas para cobrir os custos. As tarifas por escalão criam, assim, o potencial para colocar as receitas a par dos custos de fornecimento dos serviços, promovendo um modelo de financiamento sustentável, ao mesmo tempo que se fornece água para as necessidades básicas a um preço inferior ao custo de funcionamento e manutenção.

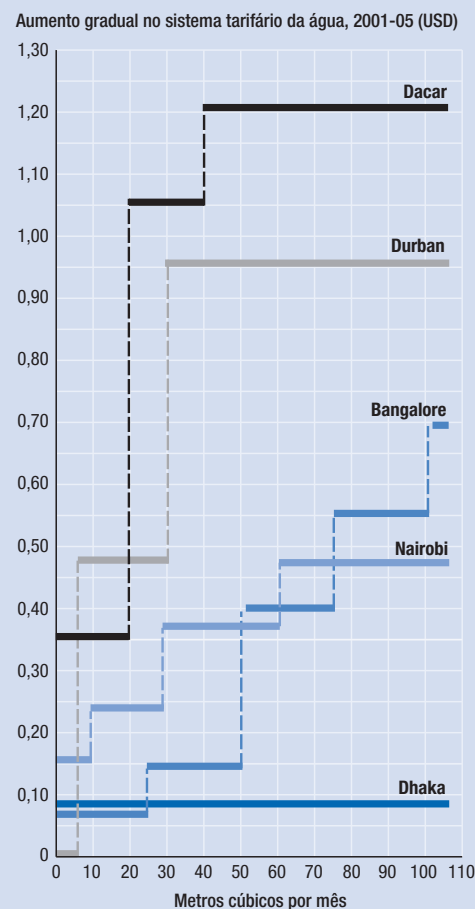
Muitos países aplicam uma tarifa baixa para um volume inicial de água, embora sejam poucos os países a seguir a política de água gratuita praticada na África do Sul. O tamanho da tarifa de base e dos aumentos entre os escalões varia de um país para o outro. Os aumentos são particularmente elevados em países como o Burquina Faso e o Senegal, enquanto Bangalore, na Índia, tem aumentos limitados de preços até um nível de utilização alto.

Sob as condições adequadas, as tarifas crescentes por escalão podem realçar o acesso à água e a equidade. Mas os resultados dependem de uma grande variedade de factores. Muitos prestadores de serviços estabelecem as tarifas muito abaixo dos níveis necessários para fazer face aos custos totais do funcionamento e manutenção. Consequentemente, isto implica atribuir um subsídio a todos os agregados familiares com canalizações privadas. No outro prato da balança, o desequilíbrio entre receitas e custos reflecte-se nas transferências do governo, nas dívidas crescentes, na redução das despesas em manutenção ou numa combinação destes três factores. Se os subsídios aos prestadores de serviços são graduais, ou não, depende do perfil dos agregados familiares com ligações aos prestadores de serviços: quanto mais baixa for a proporção de agregados familiares pobres ligados à rede, menos gradual é o subsídio. Apresentar uma camada social subsidiada só constitui uma estratégia eficaz para alcançar os agregados familiares pobres se estes estiverem ligados. E os subsídios cruzados, desde os agregados familiares de consumo elevado (e rendimento elevado) até aos de consumo reduzido (rendimento baixo) só são eficazes se houver um número suficiente de clientes a utilizar os escalões mais elevados. O perigo óbvio é que os preços excessivamente elevados podem levar os utilizadores a procurar fontes alternativas de fornecimento.

As tarifas por escalão podem criar desvantagens estruturais para os pobres. Isto deve-se ao facto de os operadores privados e os intermediários que fornecem os agregados familiares sem ligações privadas comprarem normalmente a água em grandes quantidades nas camadas mais altas de preço. Os operadores das fontes públicas, os vendedores de água e os camionistas estão, assim, a revender a água de custo mais elevado que é vendida pelos prestadores de serviços. Da mesma forma, quando os agregados familiares pobres se agrupam para partilhar uma ligação com contador, uma situação comum em muitos países, o seu nível de consumo agregado leva-os para as camadas de preço mais elevado.

Se os mercados informais de água são tão pouco favoráveis aos pobres, porque não passar a procura dos intermediários para os fornecedores de redes formais? As taxas de ligação constituem uma parte da explicação. Estas taxas variam muito mas são, em média, de cerca de 41 dólares na Ásia do Sul e 128 dólares na América Latina. Nos países da África Subsa-

**Figura 2.3** Os preços dos serviços públicos de abastecimento de água aumentam normalmente de acordo com o volume



Fonte: ADB 2004; Vircoulon 2003; WSP-AF 2005c.

riana, tais como Benim, Quênia e Uganda, as taxas de ligação são superiores a 100 dólares<sup>14</sup>. E as taxas normalmente aumentam com a distância em relação à rede. Para os agregados familiares pobres sem acesso aos mercados de crédito, custos tão elevados como estes constituem uma barreira impenetrável. O custo médio da ligação para os agregados familiares nos 20% mais pobres da população oscila entre cerca de três meses de rendimento em Manila e seis meses no Quênia e mais de um ano no Uganda.

As barreiras legais acrescem normalmente às barreiras financeiras. Muitos prestadores de serviços, para garantir uma recompensa pelos seus investimentos no alargamento da rede, só fornecem água a agregados familiares com títulos formais de propriedade. No entanto, há mais de mil milhões de pessoas a viver em zonas peri-urbanas e urbanas sem autorização formal nos países em desenvolvimento. Com um crescimento esperado da população nas zonas urbanas dos países em desenvolvimento na ordem dos 80%-90%, este é um constrangimento ao fornecimento de

A água é um sector em que os pobres e os que não são pobres partilham o interesse em investir na expansão da rede e na melhoria da eficiência para garantir o fornecimento regular

serviços que ficará cada vez mais apertado. Abidjan, na Costa do Marfim, a cidade mais próspera da África Ocidental, tem mais de 80 zonas residenciais não autorizadas. Estima-se que um quarto da população de Uagadugu, vive em zonas não autorizadas, pelo que não podem receber serviços básicos de água.<sup>15</sup> Uma vez que a urbanização afasta cada vez mais pessoas do campo para urbanizações informais, a incapacidade de reconhecer direitos de residência pode tornar-se uma barreira cada vez mais importante à concretização do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio em termos de água. De facto, este problema já está na base das taxas decrescentes de cobertura urbana para algumas cidades (ver capítulo 1).

Para além das barreiras imediatas, existem alguns constrangimentos mais básicos. Em comparação com os países ricos, em muitos países em desenvolvimento, a rede formal de água tem um alcance muito limitado. Não se criaram as redes de água e esgotos para chegar às partes mais pobres das cidades nem para fornecer acesso universal (caixa 2.1). Destinavam-se, antes de mais, a cuidar dos interesses das elites.

Os esforços para haver um afastamento do modelo de enclave herdado do período colonial têm enfrentado diferentes graus de sucesso. Mas existem alguns problemas recorrentes. Muitos prestadores de serviços têm estado presos num ciclo de financiamento, manutenção e expansão insuficientes. Uma vez que as receitas das tarifas são muito inferiores ao nível necessário para fazer a manutenção da rede,

não existe dinheiro para financiar a expansão até aos agregados familiares desfavorecidos na escala necessária. Muitos países em desenvolvimento também enfrentam uma forma aguda do dilema com que os países ricos se deparam há mais de um século: como alargar o acesso aos agregados familiares pobres sem aumentar as tarifas para níveis proibitivos. Ao contrário do que aconteceu nos países ricos durante a fase crucial do seu desenvolvimento, a maior parte dos países em desenvolvimento não tem os recursos financeiros para resolver o dilema através das finanças públicas, mesmo que tenham a disposição política para o fazer.

Esta secção centrou-se nos problemas específicos com que se deparam os agregados familiares pobres, mas este não é o único eleitorado afectado. Em muitos países em desenvolvimento, os agregados familiares ligados aos prestadores de serviços podem ter acesso a água nominalmente barata, mas enfrentam problemas agudos na regularidade do fornecimento. A falta de água tem levado um número crescente de agregados familiares de rendimentos médios a procurar os mercados informais de água e o auto-fornecimento. Talvez mais do que em qualquer outra área, a água é um sector em que os pobres e os que não são pobres partilham o interesse em investir na expansão da rede e na melhoria da eficiência para garantir o fornecimento regular.

## Os pobres rurais — os últimos da fila

Tal como nas zonas urbanas, também nas zonas rurais a água segura, acessível e a bom preço traz diversos benefícios para a saúde, educação e a subsistência. Os ganhos em termos da igualdade de género tendem a ser ainda mais acentuados nas zonas rurais, uma vez que as mulheres e as raparigas passam mais tempo a recolher água, sobretudo durante a estação seca. Relativamente aos ganhos em desenvolvimento humano e em melhorias nas vidas dos pobres, os investimentos feitos na água rural têm poucos rivais. No entanto, na maior parte dos países em desenvolvimento, as zonas rurais têm taxas de cobertura bastante mais baixas. Porque motivo é que a divisão entre rural e urbano esboçada no capítulo 1 tem sido tão difícil de ultrapassar?

O custo financeiro não é a barreira mais óbvia. Os custos per capita de fornecer água pura são mais elevados nas zonas urbanas e nas regiões rurais pouco povoadas, mas em média a expansão da cobertura custa menos nas zonas rurais do que nas zonas urbanas densamente povoadas. Há três características distintivas do fornecimento de água rural que ajudam a explicar a baixa cobertura:

### Caixa 2.1

#### O peso da História: muitas redes não se destinavam a chegar aos pobres

O legado histórico não determina o estado da actual infra-estrutura de água e saneamento nos países em desenvolvimento — mas tem um grande peso. Na Europa e na América do Norte, o objectivo político era alcançar um progresso rápido em direcção ao acesso universal. Esse objectivo deu um impulso ao financiamento e à tecnologia. Mas não tanto na maior parte do mundo em desenvolvimento.

Tomemos em consideração Lagos, na Nigéria. No início do século XX, a elite empresarial e política europeia da cidade investiu numa infra-estrutura de água e saneamento urbano. Mas esta infra-estrutura concentrava-se nos enclaves ricos. Rapidamente se abandonaram os esforços iniciais para alargar a infra-estrutura às regiões mais pobres face aos custos crescentes e a uma estratégia de segregação. Padrões semelhantes de inclusão e exclusão caracterizavam algumas cidades, desde Puebla a Jacarta e Argel. Este modelo de desenvolvimento não conseguiu o acesso universal para o bem público, gerando antes segregação e paraísos de elite de segurança em termos de água.

O financiamento seguiu um modelo semelhante. Na América Latina, as elites financiaram o investimento em água e saneamento através de impostos, com as tarifas a ser impostas abaixo dos custos de funcionamento. Conforme o descreve um autor, tratava-se de um «sistema a trabalhar com deficiências estruturais, funcionando com intervenções *ad hoc*, fragmentadas e de emergência, com empréstimos e subsídios provenientes de entidades nacionais, estatais ou internacionais de empréstimo. Desde o início, o custo elevado de trabalhos de engenharia urbana necessitava de níveis elevados de financiamento (normalmente externo), enquanto as forças políticas e económicas exigiam preços baixos para a água.»

Fonte: Gandy 2006; Bakker e outros 2006; Swyngedouw 2006; Chikhr Saïdi 2001.

- *Escassez local.* A nível nacional, a escassez de água raramente constitui um problema, mas os pobres das zonas rurais vivem muitas vezes em regiões secas, sujeitos a faltas de água sazonais. No Quênia do norte, na região Sahel ou nas zonas de Gujarat na Índia, zonas propensas à seca, os poços ficam secos durante longos períodos. Nas regiões semi-áridas da Nigéria ocidental, o tempo de recolha da água sobe de quatro para sete horas na estação seca. A pobreza temporal é uma consequência da escassez sazonal (caixa 2.2).
- *Comunidades e fornecedores.* Na maior parte das zonas rurais, as comunidades fornecem, mantêm e expandem sistemas hídricos. Sobretudo nas zonas áridas ou semi-áridas, isto exige níveis elevados de mobilização da comunidade. As entidades de governo locais, mais do que os grandes fornecedores municipais, funcionam muitas vezes como guardiães de furos e de bombas manuais. A responsabilização destas entidades e a força das associações comunitárias de utilizadores de água influenciam a cobertura.
- *Política e pobreza.* Para além das questões técnicas e de financiamento, as comunidades rurais têm sobre os seus ombros o peso duplo da grande pobreza e da pouca influência política. As populações rurais extremamente dispersas, sobretudo nas zonas marginais, têm pouca influência sobre as escolhas institucionais que estão na base das decisões e que definem as prioridades para a distribuição de recursos. A maior parte dos agregados familiares rurais pobres obtém a sua água de uma diversidade de fontes. As fontes não tratadas — lagos, riachos, rios — têm aqui um papel de relevo. Os poços protegidos das aldeias são as fontes mais comuns de água tratada. Os esforços para alargar a cobertura têm-se centrado nos furos e nas bombas. Mais do que nas zonas urbanas, o sucesso depende da vontade e da capacidade das comunidades contribuírem com mão-de-obra e com financiamento para a manutenção — e da rapidez de resposta dos fornecedores de serviços às exigências de tecnologia adequada.

**Caixa 2.2 Água, género e pobreza temporal**

Uma das melhores recompensas do acesso tratado à água é em termos de poupanças de tempo para as mulheres e raparigas e do alargamento das suas escolhas. A recolha de água faz parte de uma divisão de trabalho em termos do género que reforça a desigualdade nos agregados familiares, contribui para a pobreza temporal e retarda as perspectivas de desenvolvimento humano para uma grande parte da população mundial.

As normas sociais e culturais influenciam a divisão do trabalho em casa. Nos países em desenvolvimento, tomar conta das crianças, cuidar dos doentes e dos velhos, cozinhar e recolher água e lenha são tarefas dominadas pelas mulheres. Neste caso, as normas traduzem-se por horas de trabalho desiguais entre homens e mulheres: os estudos feitos em termos do tempo no Benim, em Madagáscar, na Maurícia e na África do Sul apontam para diferenças semanais que variam entre as 5 e as 7 horas.

Carregar água faz parte das desigualdades de género. Na zona rural do Benim, as raparigas com idades compreendidas entre os 6 e os 14 anos passam em média 1 hora por dia a recolher água, por comparação com os 25 minutos dos seus irmãos. No Malawi, existem grandes variações na quantidade de tempo destinado à recolha de água com base em factores sazonais, mas as mulheres

passam sempre quatro a cinco vezes mais tempo a fazer esta tarefa do que os homens.

Porque é que isto importa para o desenvolvimento humano? O tempo é um bem importante para o desenvolvimento de capacidades. As exigências excessivas em termos de tempo para fazer trabalho essencial conduzem à exaustão, reduzem o tempo disponível para descansar e para olhar pelas crianças e limitam a escolha — reduzem as liberdades substantivas que as mulheres gozam. Também colocam dilemas de escolha impossível. Uma mulher deve tomar conta de uma criança doente ou deve passar duas horas a recolher água? As raparigas devem ficar em casa, sem ir à escola, para recolher água, libertando algum tempo às mães para cultivarem comida ou para gerar rendimento? Ou será que devem ir à escola para obter as competências e os bens necessários para escapar à pobreza?

A pobreza temporal também contribui para a pobreza de rendimentos. Reduz o tempo disponível para participar na geração de rendimento, limita o espaço que as mulheres têm para aproveitar as oportunidades de mercado e impede a capacidade de expandir aptidões e competências, reduzindo as futuras recompensas económicas.

**As mulheres enfrentam um peso muito maior em termos de tempo na recolha de água, sobretudo nas zonas rurais (minutos por dia)**

	Benim, 1998		Gana, 1998/99		Guiné, 2002/03		Madagáscar, 2001	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Urbano	16	6	33	31	10	3	16	10
Rural	62	16	44	34	28	6	32	8
Nacional	45	12	41	33	23	5	27	9

Fonte: Wodon e Blackden 2006.

O acesso mais fácil à água segura reduz as exigências em termos do tempo das mulheres e abre novas oportunidades para gerar rendimentos

Tal como acontece nas zonas urbanas, os dados sobre as tecnologias mais avançadas podem apresentar números que vão muito além da cobertura real. Uma manutenção inadequada de infra-estruturas, formação insuficiente para os trabalhos de reparação e recursos financeiros inadequados para o funcionamento contribuíram para um desgaste dos sistemas de fornecimento de água nas zonas rurais em muitos países. Um inquérito levado a cabo na Etiópia, para analisar apenas um exemplo, mostrou que 29% das bombas manuais e 33% dos furos mecanizados nas zonas rurais não estavam em funcionamento devido a problemas de manutenção.<sup>16</sup> No Ruanda, estima-se que um terço da infra-estrutura da água rural requiera uma recuperação urgente. Para além dos factores mecânicos, a principal fonte de colapso das zonas rurais é o fracasso da capacidade de envolver as comunidades rurais — sobretudo as mulheres — na escolha, instalação e gestão de tecnologias mais avançadas.

Se a água segura é muitas vezes escassa nas zonas rurais, a água segura gratuita é um produto básico ainda mais raro. A utilização de pontos de água e de comissões de água nas aldeias requer contributos de mão-de-obra (cavando poços) e de dinheiro para fazer face aos custos de capital e de manutenção dos materiais das bombas e dos poços. Num ciclo típico, uma comissão de água numa aldeia junta fundos para construir um furo e para comprar uma bomba manual. Os direitos a

tirar água requerem o pagamento de uma taxa inicial de membro e uma taxa mensal para fazer face aos custos de funcionamento e manutenção.

Os custos humanos e económicos da cobertura inadequada nas zonas rurais são muito elevados, o que reflecte a importância da água para o desenvolvimento humano. Os benefícios para a saúde de melhorar a cobertura incluem reduções na incidência da diarreia e de outras doenças. No estado indiano de Kerala, a investigação que se seguiu à implementação de sete projectos de água rural mostrou que a incidência de doenças transmitidas através da água desceu para metade nos cinco anos após a construção de poços profundos, sem qualquer alteração nas áreas não abrangidas pelos projectos.<sup>17</sup> O mesmo inquérito fez também referência a um decréscimo nos gastos domésticos em água comprada aos vendedores. Cerca de metade das famílias abrangidas pelo programa estavam a gastar uma média de 12% de um rendimento que roçava o limiar de pobreza para comprar água aos vendedores. Após a implementação do projecto, a média caiu para 4%, libertando recursos para gastar noutras áreas.

Para além dos ganhos financeiros directos, o acesso mais fácil à água segura reduz as exigências em termos do tempo das mulheres e abre novas oportunidades para gerar rendimentos. No Sri Lanca, os agregados familiares rurais num programa financiado por um dador referiram que pouparam 30 horas por mês — três dias de trabalho numa aldeia típica.<sup>18</sup>

## Gerir a rede para se conseguir eficiência e equidade

As redes de água estão entre os bens mais preciosos de um país. A forma como se gerem e como funcionam esses bens é essencial para o desenvolvimento humano, sobretudo nos países que enfrentam sérios desafios na área da segurança da água. Em muitos dos países mais pobres do mundo, as redes de prestadores de serviços só chegam a uma pequena fracção das pessoas mais pobres. Um financiamento insuficiente crónico, a baixa eficiência e uma base de capital limitado para a expansão da rede são factores que garantem que o sistema continua a ser um enclave.

Nos anos mais recentes, tem-se debatido de forma vigorosa o equilíbrio entre o envolvimento dos sectores privado e público em relação à água. Algumas pessoas defendem que um envolvimento crescente do sector privado é um percurso automático para alcançar mais e melhores serviços por cada dólar dispendido e para uma maior responsabilização e transparência. Outras pessoas afirmam que a água é um bem público essencial e que o direito humano à água está essencialmente em conflito com os princípios do mercado.

Os elementos disponíveis apontam para algumas conclusões mais prosaicas. O envolvimento privado não constitui uma linha de divisão clara entre o sucesso e o fracasso na área do fornecimento de água. Nem sequer é uma garantia de eficiência do mercado. O fornecimento de água através de uma rede constitui um monopólio natural, reduzindo a margem para ganhos de eficiência através da concorrência e tornando a regulamentação efectiva para assegurar os interesses do consumidor um imperativo. O papel chave da regulamentação neste contexto consiste na criação de pressões concorrenciais, estabelecendo preços e padrões de qualidade, estabelecendo metas de investimento e manutenção e garantindo que se transferem para os consumidores os benefícios dos ganhos de eficiência. Nas condições institucionais certas, o sector privado pode fornecer as tecnologias, competências e recursos necessários para valorizar o acesso à água. Mas a criação destas condições através de instituições reguladoras eficazes é uma questão complexa que vai para além de legislar e de adoptar os modelos de outros países.

As decisões quanto à proporção adequada entre o sector público e o sector privado têm de ser tomadas caso a caso em função das condições e dos valores locais. O desafio para todos os fornecedores, públicos e privados, consiste em alargar o acesso e em ultrapassar a desvantagem de preço que as famílias pobres enfrentam.

### **Fornecedores públicos — a chave do fornecimento e do financiamento**

Os actuais debates acerca do fornecimento de água têm uma longa história. No início do século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, as empresas privadas eram as principais fornecedoras de água. A ideia de que o estado se deveria manter afastado do fornecimento de serviços para manter os impostos baixos era amplamente aceite. Perto do final do século, os operadores privados tinham sido substituídos por fornecedores municipalizados ou estavam sujeitos a uma regulamentação rígida.<sup>19</sup> A água era vista como um bem demasiado importante para a saúde pública, para a prosperidade nacional e para o progresso humano para ficar nas mãos de empresas cujo objectivo era maximizar o lucro, em vez de otimizar as recompensas sociais.

Mais recentemente, os papéis dos fornecedores públicos e privados têm constituído uma fonte de acalorados debates públicos, mas de muito menos ideias brilhantes. Em certos casos, a intensidade do debate está curiosamente distante da realidade. Enquanto o número de pessoas abastecidas por empresas privadas de água aumentou — de cerca de 51 milhões em 1990

para perto de 300 milhões em 2002 — as empresas públicas de água são responsáveis globalmente por mais de 70% do investimento total e há menos de 3% das pessoas nos países em desenvolvimento a receber água ou serviços de saneamento que são completa ou parcialmente privados.<sup>20</sup> No Brasil, 25 das 27 capitais estaduais são servidas por empresas públicas e apenas 2 por empresas parcialmente privatizadas.<sup>21</sup>

A fraqueza dos fornecedores públicos em muitos países faz claramente parte do problema do fornecimento de água. As causas dessa fraqueza variam bastante, embora uma má governação e a decadência da infra-estrutura provocada por investimento insuficiente sejam temas recorrentes. As estruturas de governação desempenham um papel central. Muitos prestadores de serviços públicos trabalham com base num modelo descendente de prestação de serviços que não é transparente nem dá resposta às necessidades dos seus utilizadores. Partindo da premissa que funciona, qualquer responsabilização está nas mãos dos intermediários do poder político e não nas mãos das comunidades servidas (ou evitadas) pelos prestadores de serviços. Em muitos casos, as operações combinam a inequidade com a ineficiência. Muita da água que os prestadores de serviços públicos fornecem não é levada em conta, seja porque pinga de canos aos quais não foi feita manutenção ou seja devido a sistemas defeituosos de facturação.

Por sua vez, as receitas baixas estão na base de um ciclo vicioso de bens em deterioração, de perdas de água, cobrança de receitas baixas, baixo investimento e uma maior deterioração das infraestruturas. Em cidades como Deli, Dhaka<sup>22</sup> e Cidade do México<sup>23</sup>, cerca de 40% da água que é canalizada para o sistema pinga de canos corroídos ou é vendida ilegalmente. A água perdida traduz-se em perda de receitas para a manutenção ou expansão da rede. No entanto, nenhum destes problemas se limita ao sector público. Os prestadores de serviços privados no Reino Unido, por exemplo, têm sido multados diversas vezes por entidades reguladoras por não reduzirem os níveis de fugas de água. O investimento insuficiente também não é uma fonte de ineficiência apenas nos países pobres. A Agência de Protecção Ambiental dos Estados Unidos estima que serão necessários 68 mil milhões de dólares ao longo das próximas duas décadas só para restaurar e fazer a manutenção dos bens dos prestadores de serviços de água nas principais cidades dos Estados Unidos.<sup>24</sup>

A definição de preços pelos prestadores de serviços constitui a parte central do problema de financiamento em muitos países em desenvolvimento. Muitas vezes, as tarifas são estabelecidas para cobrir apenas uma pequena parte dos custos de funcionamento. De acordo com um estudo sobre os prestadores de serviços de água asiáticos no final da década de 90, o rendimento de funcionamento em 35 dos 49 fornecedores não era suficiente para

O desafio para todos os fornecedores, públicos e privados, consiste em alargar o acesso e em ultrapassar a desvantagem de preço que as agregados familiares pobres enfrentam



fazer face aos requisitos de manutenção e funcionamento.<sup>25</sup> Sem investimento público para cobrir a diferença, esta é uma receita para a decadência. Uma crescente recuperação dos custos dos agregados familiares com capacidade para pagar poderia mobilizar as receitas para a manutenção e para os ganhos de eficiência associados, ao mesmo tempo que gerava fundos para sustentar a procura dos agregados familiares sem meios para pagar. Mas, muitas vezes, os prestadores de serviços públicos estão mais preocupados em fornecer água barata aos ricos do que água a bom preço aos pobres.

Os prestadores de serviços de água não podem ser analisados isoladamente. A cultura política mais abrangente de fornecimento de serviços — e as políticas mais abrangentes de investimento público — condiciona a forma como os fornecedores públicos vão ao encontro dos padrões de eficiência, equidade e responsabilização. Na maior parte dos países ricos, o investimento de capital em infra-estruturas de água vem do investimento público ou do investimento privado apoiado por garantias governamentais. Em muitos países em desenvolvimento, as ineficiências nos sectores hídricos devem-se em parte a um financiamento insuficiente crónico da rede, ao longo de um período muito longo.

Reconhecer os fracassos de alguns prestadores de serviços públicos não implica que seja necessário recorrer ao fornecimento do sector privado para haver sucesso. Alguns prestadores de serviços públicos nos países em desenvolvimento respeitam ou ultrapassam os padrões de funcionamento das empresas privadas com melhor desempenho. Os prestadores de serviços públicos em Singapura perdem menos água do que os prestadores de serviços privados no Reino Unido. Em Porto Alegre, no Brasil, a reforma do sector da prestação de serviços produziu ganhos em termos de eficiência e de responsabilização democrática (caixa 2.3). O departamento municipalizado de água da cidade fornece aos agregados familiares acesso universal a água segura a bom preço — e melhorou de forma drástica as taxas de recolha de receitas e reduziu as perdas de água. A transparência e autonomia política e financeira contribuíram de forma crítica para o sucesso.

Como prova o exemplo de Porto Alegre, a reforma do sector da prestação de serviços pode reforçar o desempenho sem alterar os detentores das empresas que prestam os serviços. Este não é um caso isolado. No Sri Lanka, a Comissão Nacional de Fornecimento de Água e Drenagem surgiu como um fornecedor eficiente, no seguimento das refor-

Caixa 2.3

**Os serviços públicos podem funcionar — o departamento de água e saneamento de Porto Alegre mostra-nos como**

Com 1,4 milhões de pessoas, Porto Alegre, a capital do estado de Rio Grande do Sul, no Brasil, tem uma das taxas de mortalidade infantil mais baixas do país (14 óbitos em 1.000 nascimentos, num país onde a média nacional é de 65) e um índice de desenvolvimento humano comparável ao dos países ricos. Uma governação municipal eficaz em termos de fornecimento de água e de saneamento desempenhou um papel importante nesta história de sucesso.

Os fornecedores municipalizados de água conseguiram acesso universal à água. Os preços para a água — 0,30 dólares por litro — estão entre os mais baixos do país. Entretanto, o tratamento das águas residuais aumentou de 2% em 1990 para quase 30% actualmente, com o objectivo de chegar aos 77% dentro de cinco anos. Os indicadores de eficiência são semelhantes aos das empresas privadas com melhor desempenho a nível mundial. O rácio entre empregados e ligações domésticas, um indicador de eficiência amplamente utilizado, é de 3:1.000. Este rácio é de 20 para Deli e 5 para as empresas privadas de Manila.

As condições de funcionamento do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), totalmente detido pelo município de Porto Alegre, ajudam a explicar o seu sucesso:

- Sendo uma entidade legal distinta, goza de autonomia financeira e operacional.
- Estando isolada, não recebe quaisquer subsídios e, em termos financeiros, é autónoma.
- Sendo financeiramente independente, pode pedir empréstimos para financiamento sem o apoio municipal.

A autorização de funcionamento combina objectivos sociais e comerciais. O prestador de serviços segue uma política sem

dividendos: todos os lucros são reinvestidos no sistema. A isenção de impostos de que beneficia permite a manutenção de baixas taxas da água. E é necessário que invista, pelo menos, um quarto das suas receitas anuais em infra-estruturas de água.

Porque motivo é que Porto Alegre alcançou acesso universal apesar de existir uma concentração elevada de pobreza entre os seus clientes? Em parte porque, em média, os preços são baixos e em parte porque os agregados familiares pobres, as instituições de solidariedade social e os residentes dos projectos de alojamento municipal e estatal para as pessoas desfavorecidas pagam uma taxa social inferior a metade da taxa básica. As estruturas de governação dos prestadores de serviços combinam uma supervisão normativa com um nível elevado de participação pública. O prefeito nomeia o director geral mas é o conselho deliberativo — constituído por engenheiros, pessoal médico, ambientalistas e representantes de diversas organizações da sociedade civil — que exerce um controlo sobre a gestão e tem poder deliberatório sobre todas as decisões importantes.

O processo orçamental participativo de Porto Alegre constitui uma forma de democracia directa com 44 reuniões públicas por ano, em 16 zonas da cidade. Os participantes votam nas suas prioridades e ouvem as propostas apresentadas pelos gestores, relativamente a seis áreas centrais, uma das quais a água. No início, colocam-se painéis em locais públicos para mostrar as despesas reais face às despesas previstas, bem como o plano de investimento que acompanha o processo. O escrutínio público do orçamento municipal e a prioridade associada à água criam fortes incentivos para o fornecimento de serviços de qualidade elevada.

Fonte: Viero 2003; Maltz 2005.

mas de governação que melhoraram a coordenação entre as agências e valorizaram o desempenho financeiro.<sup>26</sup> Na Índia, os prestadores de serviços de água são muitas vezes caracterizados como pouco eficientes. Mas em Hyderabad, a prestação de serviços de água aumentou a cobertura e melhorou o desempenho na recolha de receitas, reparações e fornecimento de serviços.<sup>27</sup> Em muitos países, existem grandes variações de eficiência dentro do sector público. Na Colômbia, por exemplo, os prestadores de serviços em Bogotá e em Medellín têm padrões de eficiência elevados, enquanto as empresas públicas municipalizadas que servem as cidades da costa das Caraíbas funcionam no outro extremo do espectro da eficiência.

Quais são, então, os requisitos-chave para uma reforma dos prestadores de serviços? Ao passo que as circunstâncias variam, os bons prestadores de serviços públicos funcionam tradicionalmente num ambiente de política pública que respeita quatro condições essenciais:

- Isolamento e autonomia financeira, para se protegerem de interferência política na distribuição de recursos.
- Actuação política participativa e transparente para apoiar a responsabilização.
- Separação entre o fornecedor de serviços e as entidades reguladoras, sendo as entidades reguladoras responsáveis por supervisionar e publicar padrões de desempenho bem definidos.
- Financiamento público adequado à expansão da rede, a par de uma estratégia nacional para se preverem no sentido de haver água para todos.

Estas condições são tão importantes para o enquadramento de governação das empresas privadas como dos prestadores de serviços públicos. Como defendemos mais à frente, é difícil criar estas condições, embora a legitimação dos cidadãos através de um enquadramento legislativo para a reforma possa desempenhar um papel fundamental.

### Fornecedores privados – para além das concessões

A introdução da concorrência pelo direito a pôr em funcionamento a rede principal de água tem sido um aspecto central da reforma em muitos países em desenvolvimento. A criação de concessões tem sido o ponto central do debate. No entanto, o envolvimento privado vai além de um espectro bastante mais amplo.

A diversidade das parcerias público-privado adverte-nos contra a ideia de agrupar todo o envolvimento do sector privado sob o título geral de «privatização».

Os termos em que o sector privado participa nos mercados de água são importantes a diversos níveis. É possível haver um complexo conjunto de disposições de mercado (quadro 2.3). Estas disposições só trazem implicações para a propriedade no caso de uma privatização total. A nível mais geral, os termos em que os governos contratam o sector privado influenciam as estruturas de gestão, os padrões de investimento e a distribuição do risco. As concessões transferem para o sector privado a gestão, o risco e a responsabilidade

A diversidade das parcerias público-privadas adverte-nos contra a ideia de agrupar todo o envolvimento do sector privado sob o título geral de «privatização»



**Quadro 2.3** Participação privada nas redes de água assume várias formas

Opção	Propriedade	Gestão	Investimento	Risco	Duração (anos)	Exemplos
Contrato de serviços	Público	Partilhado	Público	Público	1-2	Finlândia, Maharashtra (Índia)
Contrato de gestão	Público	Privado	Público	Público	3-5	Joanesburgo (África do Sul), Monagas (Venezuela), Atlanta (Estados Unidos)
Aluguer (arrendamento)	Público	Privado	Público	Partilhado	8-15	Abidjan (Costa do Marfim), Dacar (Senegal)
Concessão	Público	Privado	Privado	Privado	20-30	Manila (Filipinas), Buenos Aires (Argentina), Durban (África do Sul), La Paz-El Alto (Bolívia), Jacarta (Indonésia)
Privatização (alienação estatal)	Privado	Privado	Privado	Privado	Ilimitado	Chile, Reino Unido

Fonte: Jaglin 2005.

Nos países em desenvolvimento, uma infra-estrutura limitada e por vezes delapidada, os níveis baixos de ligação e os níveis elevados de pobreza aumentam as tensões entre a viabilidade comercial e o fornecimento de água a bom preço para todos

do investimento no sector privado, enquanto outras disposições público-privadas envolvem a contratação de alguns aspectos de gestão ou operações de redes de água.

### A privatização (alienação total do estado) é rara

Há poucos países — a França é um deles — com uma longa história de gestão privada da água. O Chile privatizou na década de 80, mas apenas depois de o acesso à água ser quase universal. Desde essa altura, o país tem tido um bom desempenho tanto em termos de eficiência como de equidade. O Reino Unido privatizou bastante tarde, com os prestadores de serviços públicos a fazer uma espécie de liquidação no final da década de 80 — introduzindo um interesse pela privatização da água em vários países em desenvolvimento.

Desde essa altura, o registo tem sido variado. Ao longo da década que se seguiu à privatização, as empresas de água no Reino Unido tiveram lucros muito superiores ao previsto, pagando aos accionistas dividendos muito acima das receitas médias dos mercados de valores. Isto contribuiu para que se esgotasse um bem pouco valorizado de escassos recursos de capital necessário ao desenvolvimento. A ausência de um qualquer mecanismo explícito para partilhar os benefícios dos ganhos de desempenho entre os accionistas e os consumidores — e o que era encarado como margens de lucro excessivas — provocou várias críticas. Também levou ao desenvolvimento de uma forte entidade independente de regulamentação para proteger os interesses dos consumidores, estabelecer metas de investimento e monitorizar os ganhos de eficiência.<sup>28</sup> No entanto, existem problemas sérios como resultado de um investimento inadequado e elevados níveis de perdas de água. A experiência do Reino Unido mostra que é difícil elaborar e organizar a reforma normativa, mesmo em países com uma capacidade institucional extremamente desenvolvida. Na pressa de liquidar os bens públicos, os interesses públicos sofreram em resultado da privatização, embora a valorização da regulamentação tenha abordado alguns dos fracassos sofridos.

### Têm-se feito diversas tentativas e testes às concessões, com resultados variados

Na década de 90, as concessões eram o principal canal para o investimento privado em água, com empresas privadas domésticas e estrangeiras a assumir a responsabilidade pelo financiamento e funcionamento dos sistemas. Certas concessões melhoraram a eficiência, reduziram as perdas de água, aumentaram o fornecimento, alargaram o número de contadores e a recolha de receitas e aumentaram a cobertura. Em Marrocos, que criou quatro concessões entre 1997 e

2002, a cobertura aumentou (actualmente, as concessões servem cerca de metade da população), bem como os níveis de satisfação dos consumidores<sup>29</sup>. Em Manila oriental, uma outra concessão alargou a proporção de população, recebendo um fornecimento de 24 horas de cerca de 15%-20% em 1997 para mais de 60% em 2000 e alargou a sua cobertura total de 65% para 88%. Como parte de uma estratégia nacional de água para todos, a África do Sul transferiu um prestador de serviços de água em Durban para uma concessão. Apesar das preocupações com a equidade, tem havido uma melhoria notável no acesso junto dos agregados familiares pobres.

Por oposição a estes casos encontram-se alguns fracassos particularmente emblemáticos.<sup>30</sup> Por oposição a estes casos encontram-se alguns fracassos particularmente emblemáticos. Na Argentina, um acordo de concessão de 30 anos fracassou juntamente com a economia do país em 2001. A concessão cedida a Manila ocidental sofreu o mesmo destino, tendo havido uma rescisão em 2003. Em 2004, uma concessão em Jacarta terminou numa disputa em tribunal entre as autoridades municipais e a empresa. O entusiasmo relativo às concessões arrefeceu agora a ponto de haver uma certa relutância do sector privado em estabelecer acordos. As mais importantes empresas internacionais como Suez, a maior empresa de água do mundo, a Veolia Environnement e a Thames Water estão a afastar-se das concessões nos países em desenvolvimento, por vezes face à pressão do governo e entidades reguladoras. Por exemplo, a Thames Water desistiu do funcionamento de uma fábrica na China em 2004, dois anos depois de o governo chinês ter determinado que a taxa de retorno era demasiado elevada.<sup>31</sup>

Então, o que correu mal? Quando as empresas privadas entram nos mercados dos países desenvolvidos como fornecedores, herdaram uma pesada infra-estrutura (paga pelos investimentos públicos passados) que fornece acesso universal num mercado definido por rendimentos médios bastante elevados. Nos países em desenvolvimento, uma infra-estrutura limitada e por vezes delapidada, os níveis baixos de ligação e os níveis elevados de pobreza aumentam as tensões entre a viabilidade comercial e o fornecimento de água a bom preço para todos. Podemos associar a estas limitações três fracassos comuns, relacionados com a regulamentação, a transparência e a sustentabilidade financeira na contratação (caixa 2.4):

- *Expansão da rede.* Um objectivo fundamental para os governos que estabelecem concessões consiste na expansão das redes. Na concessão de Buenos Aires, o número de ligações aumentou mas a níveis mais baixos do que os estipulados no contrato. O progresso foi mais lento nas zonas mais pobres da cidade.<sup>32</sup> Em Jacarta, três quartos das novas ligações feitas no âmbito da concessão

destinavam-se aos agregados familiares de rendimento médio e elevado e a empresas governamentais e comerciais.

- *Renegociação de preços.* Os preços da água dependem muito de aspectos políticos. De uma perspectiva comercial, as receitas dos preços geram lucros para os accionistas e capital para o investimento futuro. Mas as políticas de preços destinadas a otimizar os lucros podem minimizar o bem-estar social e provocar descontentamento político. Em Cochabamba, o concessionário aumentou os preços para transferir parte do custo de expansão da infra-estrutura para os actuais utilizadores de água, com consequências explosivas. Em Buenos Aires, reduziram-se primeiro os preços e depois aumentaram-nos seis vezes entre 1993 e 2002, passando quase para o dobro em termos reais, dado que o operador privado procurava combinar os lucros e o atingir das metas.
- *Financiamento.* A aglomeração de investimentos de capital em água faz com que o crédito

seja fundamental para a expansão da rede. As grandes dívidas externas eram uma característica do funcionamento da concessão em Manila ocidental e em Buenos Aires. Em Buenos Aires, os investimentos foram financiados essencialmente através de pedidos de empréstimo e de ganhos acumulados, sendo a participação de capitais próprios responsável por menos de 5%. Com o pedido de empréstimo externo feito em dólares e uma entrada de receitas na moeda local, o resultado foi uma exposição elevada às flutuações de câmbio da moeda estrangeira. As crises financeiras da Ásia oriental e da Argentina criaram situações de dívida insustentáveis para as concessões de Manila oriental e de Buenos Aires. A perda líquida de 1,6 mil milhões de dólares registada pelo concessionário em Buenos Aires em 2002 deveu-se quase integralmente à desvalorização que triplicou o valor do endividamento estrangeiro da empresa.

#### Caixa 2.4

#### O que correu mal com as concessões? Três fracassos e três lições a aprender

O efeito dominó do colapso das concessões deu origem a um debate acalorado acerca do papel passado, presente e futuro do sector privado no fornecimento de água. Embora os factores envolvidos nestes colapsos variem, existem lições importantes a tirar de três casos fundamentais:

- *Cochabamba.* O acordo de 1999, ao abrigo do qual o governo da Bolívia atribuiu uma concessão de 40 anos a um consórcio de empresas estrangeiras continua a ser um ponto de referência. Ao abrigo da Lei de Saneamento e Água Potável de 1999, o governo autorizou a privatização de fornecimento de água e acabou com os subsídios. Para além dos clientes terem de pagar mais pela sua água, os camponeses nas áreas vizinhas tiveram de começar a pagar pela água que anteriormente estava disponível de forma gratuita nas fontes públicas. Os aumentos de preços deveriam, supostamente, contribuir para os custos de capital da construção de uma nova barragem e de uma central de purificação. Os protestos levaram à revogação da lei de 1999, ao colapso da concessão e a um caso em tribunal iniciado por uma das empresas contra o governo da Bolívia.
- *Manila.* As concessões de 25 anos concedidas em 1997 a Manila ocidental fracassaram em 2003. A dívida estrangeira foi um impulsor chave. Durante os primeiros cinco anos da concessão, a Maynilad, um empreendimento conjunto da Ondeo, uma empresa transnacional, e de um grupo empresarial filipino, teve perdas operacionais e ficou endividada em 800 milhões de dólares para financiar a sua expansão. A cobertura passou de 58% para 84%, mas a crise financeira da Ásia Oriental fez aumentar o endividamento. Quando o Sistema Metropolitano de Fornecimento de Água e Esgotos se recusou a sancionar um ajuste de taxas para cobrir as perdas da empresa, a concessão rescindiu.

- *Buenos Aires.* A concessão por 30 anos concedida em 1993 a um consórcio de empresas estrangeiras e de grupos empresariais locais terminou com o colapso económico da Argentina. Durante o concurso, o consórcio tinha indicado que tencionava reduzir as taxas em 29%, mas as perdas operacionais conduziram a aumentos de preço e a renegociações dos contratos. Não se tomaram quaisquer medidas para fazer ajustes face aos colapsos da taxa de câmbio, expondo o consórcio aos riscos associados a um pesado endividamento externo.

Temos a tirar daqui, pelo menos, três importantes lições. A primeira lição, que melhor se ilustra no caso de Cochabamba, é que a transparência é importante. O governo, as empresas ou os doadores e as instituições financeiras internacionais que apoiavam as negociações não fizeram qualquer tentativa credível para medir a opinião pública ou para tomar em consideração os pontos de vista dos pobres. Consequentemente, não se tomaram quaisquer medidas para proteger os habituais direitos dos nativos, que eram extremamente vulneráveis — um factor que se tornou politicamente explosivo.

A segunda lição diz respeito à tensão entre os imperativos comerciais e sociais. As empresas responsabilizam-se por concessões como forma de gerar lucros para os accionistas. Mas aumentar os preços para financiar os lucros e os investimentos pode prejudicar a segurança da água para os agregados familiares pobres. Também aumenta a probabilidade de um retrocesso político que reflecta a importância crítica da água para a comunidade. Os esforços para proteger os lucros através do aumento dos preços para cobrir o endividamento criado pelo empréstimo em moeda forte e pela depreciação da moeda foram social e politicamente insustentáveis.

A terceira lição é plausivelmente a mais importante. A complexidade do aumento do acesso por parte dos pobres foi extremamente subestimada. Se o problema tivesse sido devidamente avaliado, as finanças públicas e as ligações subsidiadas teriam assumido um papel de maior relevo.

Fonte: Slattery 2003; Castro 2004.

O aluguer tem dado resultados positivos para o desenvolvimento humano em ambientes onde os governos estabeleceram objectivos bem definidos com o apoio da capacidade normativa

### Outras formas de envolvimento do sector privado

Embora as empresas privadas se estejam a afastar das concessões, continuam extremamente envolvidas em diversas operações de fornecimento de serviços de água. A gestão público-privada continua a ser um tema central nos debates sobre a governação da água.

O aluguer (ou arrendamento) é uma forma comum de parceria público-privada. Sob este modelo, o governo delega a gestão do serviço público a uma empresa em troca de uma taxa específica, normalmente baseada no volume de água, ao passo que a propriedade de activos permanece junto de uma empresa gestora a operar para o governo. O Departamento Nacional para a Água e Saneamento (ONEA) do Burquina Faso funciona através de acordos de aluguer que abrangem 36 cidades em todo o país. O modelo de arrendamento também é usado em Abidjan, na Costa do Marfim, e no Senegal, onde a água urbana é gerida pela Empresa Nacional de Água do Senegal (SONES), uma sociedade gestora de activos, e pela Senegalese Water (SDE), um empreiteiro privado contratado para dirigir o sistema.

O aluguer tem dado resultados positivos para o desenvolvimento humano em ambientes onde os governos estabeleceram objectivos bem definidos com o apoio da capacidade normativa. O ONEA, é um dos poucos prestadores de serviços da África Subsariana a desenvolver uma estratégia para garantir que as fontes públicas se tornam

uma fonte de água a bom preço para os pobres. As taxas pagas nas fontes públicas estão muito abaixo da tarifa máxima (embora ainda estejam acima da tarifa mínima). No Senegal, o contrato de aluguer estabelece metas crescentes para o fornecimento de água nas fontes públicas. O objectivo é que as fontes públicas sejam responsáveis por 30% das ligações em Dacar e por 50% noutras cidades e que forneçam 20 litros por pessoa. Em Abidjan, o acordo de aluguer aumentou as taxas de cobertura com um sistema administrado através de um enquadramento normativo claro (caixa 2.5). Tem havido graves problemas de implementação em cada um destes casos. Por exemplo, os subsídios e a definição de preços sociais na Costa do Marfim e no Senegal têm um registo misto para beneficiar os agregados familiares mais pobres. Ainda assim, demonstram algumas das estratégias que os governos podem adoptar para colocar o direito à água num enquadramento prático.

Os contratos de gestão representam outra forma de parcerias público-privado. Trata-se de acordos em que um município ou o governo local compra os serviços de gestão a uma empresa. O Gana adoptou uma nova lei da água em 2005 em que o governo se compromete a alargar o papel dos operadores privados no fornecimento de serviços através de contratos de gestão. Como parte da reforma política, escolheu-se um operador privado no final de 2005 para um contrato de gestão por cinco anos, abrangendo Acra e outras das cidades mais importantes. Devido a uma combinação de financiamento insu-

#### Caixa 2.5

#### Práticas de definição de preços da água a favor dos pobres na Costa do Marfim

As políticas de definição de preços que os prestadores de serviços aplicam podem ter um efeito marcante no acesso à água. Embora o desempenho tenha sido misto, o prestador de serviços privado a actuar em Abidjan, a Sociedade da Água da Costa do Marfim (SODECI) desenvolveu algumas estratégias inovadoras para alargar o acesso. A cobertura aumentou de forma constante ao longo dos últimos 10 anos em Abidjan e noutras partes do país.

A SODECI aplica três mecanismos para expandir o acesso dos pobres: ligações domésticas subsidiadas, uma tarifa crescente por escalão e revendedores autorizados de água em povoamentos informais. O subsídio para as ligações domésticas resulta de uma sobretaxa nas contas da água administrada pelo Fundo de Desenvolvimento Hídrico (FDE), um organismo público. A SODECI cobra aos agregados familiares pobres 40 dólares por ligação, em vez de 150 dólares. Este subsídio, financiado por recursos internos, reduz a dependência das contribuições dos doadores e aumenta a sustentabilidade a longo prazo.

A tarifa crescente por escalão subsidia quem tem um consumo mais baixo (os pobres) e dissuade os gastos de água. O preço unitário que se aplica aos grandes consumidores é moderado, para os encorajar a permanecer no sistema. Para resolver o problema

do abastecimento de água em povoamentos ilegais, onde a SODECI não é autorizada a operar, o prestador de serviços concede autorizações a revendedores de água. Estes revendedores compram água a preços normais e pagam um depósito (300 dólares) para reduzir o risco de falta de pagamento. Os revendedores são responsáveis pelos investimentos no alargamento da rede dentro da sua área e são autorizados a recuperar os custos através das vendas de água. Embora esta prática aumente efectivamente a cobertura, as famílias pobres, que são os clientes dos revendedores de água, têm de pagar duas vezes pelos custos de investimento da rede: uma vez na tarifa cobrada ao revendedor para obter a água e outra vez no preço final pago aos revendedores que também cobram pelo seu investimento para abastecer essa zona.

Há quatro lições a aprender com a experiência da SODECI:

- As estratégias a favor dos pobres têm de ser bem coordenadas.
- Os subsídios cruzados podem servir os pobres.
- A força financeira e de gestão do prestador de serviços é mais importante do que ser público ou privado.
- Uma boa regulamentação aproveita melhor as forças relativas dos agentes públicos e privados.

Fonte: Collignon 2002.

ficiente, falta de eficiência e de definição de preços injustos, o prestador de serviços de propriedade pública, a Companhia das Águas do Gana, não estava a conseguir fornecer água às zonas urbanas de todo o país e os contratos de gestão são actualmente encarados como uma parte da solução.

O novo acordo dará bons resultados? Algumas das metas definidas são encorajadoras. Para Acra, incluem o estabelecimento de 50.000 novas ligações domésticas e a restauração do fornecimento regular de água aos actuais consumidores. O programa também visa criar 350 fontes públicas por ano para as áreas urbanas não abrangidas.<sup>33</sup> Os resultados dependerão da clareza dos contratos e da regulamentação. Uma preocupação é com a falta de adequação das estratégias de financiamento e distribuição para chegar aos agregados familiares mais pobres. Para além disso, os detalhes acerca da definição de preços para as fontes públicas e da forma de atingir as zonas pobres continuam vagos.

O que é claro é que os contratos de gestão não são uma solução simples para problemas bem enraizados relacionados com o fornecimento de água. Por exemplo, desde 1998 que a Mauritânia introduziu uma série de reformas ousadas. Só em 2001, foram criadas quatro novas instituições para a gestão da água e do saneamento. Nas zonas rurais e nas pequenas cidades, a nova estratégia visa um aumento importante do papel do sector privado. Foram assinados mais de 350 contratos para o fornecimento de serviços da rede, estando os operadores privados envolvidos em dois terços desses contratos. No entanto, só em 2005 é que foi criada uma nova entidade nacional para supervisionar a gestão e o financiamento de instalações e para monitorizar o progresso — a Agência Nacional para a Água Potável e Saneamento. Ainda agora, as metas e as estratégias de estabelecimento de preços para os acordos de aluguer não estão bem definidos e os planos sectoriais estão claramente a ter um financiamento insuficiente. As estimativas para alcançar o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio apontam para uma necessidade de financiamento de 65 milhões de dólares para os gastos públicos — os gastos actuais são aproximadamente 5 milhões de dólares. Os contratos de gestão não podem ser efectivos sem um financiamento adequado e sem metas muito bem definidas.

A criação de condições institucionais para contratos de gestão bem sucedidos é inerentemente difícil. A pesquisa feita sobre os acordos de contratos de gestão em Joanesburgo, na África do Sul, e em Monagas, na Venezuela, evidenciou duas dificuldades. Em primeiro lugar, a delegação dupla — a transferência da autoridade de funcionamento do governo local para o prestador de serviços e do prestador de serviços para empresas

terceiras — pode ensombrar a responsabilização e o fornecimento. Isto pode desautorizar os utilizadores, tornando difícil a identificação do lugar institucional para responsabilizar os fornecedores. Em segundo lugar, as autoridades locais são, muitas vezes, tanto prestador de serviços accionista como entidade reguladora. É difícil fazer a reconciliação desta dupla identidade, sobretudo porque pode envolver o prestador de serviços na política do governo local. Os exemplos internacionais constituem uma forte justificação para existir uma entidade reguladora independente.<sup>34</sup>

A complexidade é outro dos problemas dos contratos de gestão, sobretudo nos países onde não existe uma capacidade administrativa forte. A negociação de contratos, responsabilidades, metas de distribuição e penalizações por incumprimento é um grande desafio. Isto é verdade mesmo em países ricos com uma capacidade administrativa muito desenvolvida. Em 1999, a cidade americana de Atlanta, atribuiu a um consórcio empresarial um contrato de gestão por 20 anos para o funcionamento e manutenção — uma acção estimulada em parte pelas multas da Agência de Protecção Ambiental pelas violações dos padrões de qualidade da água devido a uma infra-estrutura em más condições. O contrato foi rescindido ao fim de quatro anos, com as autoridades da cidade a afirmar que a empresa não tinha cumprido os padrões de desempenho. Mas o processo de rescisão envolveu um longo litígio de ambos os lados.

Uma outra forma de os fornecedores municipalizados poderem tentar aproveitar os ganhos de eficiência que o sector privado coloca à sua disposição é através de contratos de serviços. Ao abrigo deste acordo, os fornecedores compram um serviço a uma empresa que esteja pouco envolvida na gestão ou financiamento do prestador de serviços. Estes contratos são cada vez mais frequentes tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Os contratos de serviços já provaram ser muito eficazes em certos casos. A investigação levada a cabo em Maharashtra, na Índia, mostra que libertar-se de um compromisso de facturação, reparações, tratamento da água e melhorias de infra-estruturas pode melhorar o desempenho. Os inquéritos aos clientes apontam para uma satisfação crescente.<sup>35</sup> No entanto, o sucesso depende duma forte capacidade normativa.

A Finlândia pratica a subcontratação em grande escala na área dos serviços não centrais de água, sendo responsável por 60% a 80% do fluxo de dinheiro das empresas municipalizadas de água.<sup>36</sup> A Finlândia pratica a subcontratação em grande escala na área dos serviços não centrais de água, sendo responsável por 60% a 80% do fluxo de dinheiro das empresas municipalizadas de água. Um pequeno grupo de empresas privadas e um

Os contratos de gestão não podem ser efectivos sem um financiamento adequado e sem metas muito bem definidas



Sem um plano nacional coerente e sem uma estratégia de financiamento para obter água para todos, nem o sector público nem o privado se conseguirão afastar do actual modelo de enclave

prestador de serviços público, a Água de Helsínquia, começou recentemente a oferecer serviços de gestão. No entanto, o mercado ainda é limitado, com apenas três operadores privados a fornecer serviços, sobretudo para o tratamento das águas residuais.

### **Público ou privado — alguns dos problemas continuam os mesmos**

A lição mais óbvia a tirar de qualquer análise do fornecimento público e privado é provavelmente que não existem planos fáceis e rápidos de conseguir o sucesso em todo o país. Alguns fornecedores de propriedade pública (Porto Alegre) têm um desempenho excelente a nível mundial, tal como algumas

empresas privatizadas (Chile). Muitos prestadores de serviços de propriedade pública estão, por qualquer critério razoável, a deixar os pobres mal servidos — e essa situação prende-se com o financiamento insuficiente e com uma má governação. Mas a ideia de que os fracassos do sector público se podem corrigir rapidamente através de supostas vantagens de eficiência, responsabilização e financiamento das concessões privadas é enganadora, como se viu pelos desenvolvimentos em Cochabamba, em Buenos Aires e em Manila ocidental. Sem um plano nacional coerente e sem uma estratégia de financiamento para obter água para todos, nem o sector público nem o privado se conseguirão afastar do actual modelo de enclave.

## **Apresentar os resultados — as políticas**

A água é um direito humano. Mas os direitos humanos pouco importam se estiverem separados das políticas práticas que os protegem e os tornam abrangentes — ou dos mecanismos de responsabilização que legitimam os pobres a exigir os seus direitos. Se o acesso à água potável e a bom preço é um direito humano, quem tem o dever de fornecer esses serviços de água? E como deve ser financiada a infra-estrutura de que depende o fornecimento de água? A água tem sido descrita como uma «dádiva de Deus» — mas alguém tem de pagar para assentar os canos no solo, para fazer a manutenção das bombas e para purificar a água. O financiamento e fornecimento de serviços de água que os pobres possam pagar por fornecedores que sejam transparentes e responsáveis continua a colocar difíceis desafios de política pública. A forma como esses desafios vão ser abordados nos anos vindouros será fundamental para a questão da segurança da água e do desenvolvimento humano.

O ponto de partida para o progresso acelerado em termos de água pode resumir-se em duas palavras: estratégia nacional. Como se sugeriu no capítulo 1, cada país deveria apresentar um plano na-

cional de água e saneamento. Os planos nacionais serão diferentes, mas existem quatro ingredientes básicos para o sucesso:

- Definição de objectivos claros e de pontos de referência para medir o progresso através de uma política nacional de água.
- Garantir que as políticas no sector da água são apoiadas por meios de financiamento seguros previstos em orçamentos anuais e num enquadramento das despesas de médio prazo.
- O desenvolvimento de estratégias claras para ultrapassar as desigualdades estruturais que têm por base a riqueza, a localização e outros sinais de desvantagem.
- A criação de sistemas de governação que responsabilizem os governos e os fornecedores de água pelo alcançar dos objectivos traçados ao abrigo das políticas nacionais.

Dentro deste enquadramento amplo, a reforma da política da água deveria ser encarada como parte integrante das estratégias nacionais de redução da pobreza. No capítulo 1, definimos alguns dos requisitos institucionais para este enquadramento. Aqui debruçamo-nos sobre as políticas específicas do sector da água.

## Financiamento público e acesso para os pobres urbanos

O financiamento dos serviços de água constitui a chave para o alargamento do acesso. De uma perspectiva comercial, o objectivo é levar os fornecedores de água a gerar receitas suficientes para cobrir os seus custos recorrentes, com os custos de capital de expansão das infra-estruturas a serem cobertos por uma mistura de despesa pública e investimento do fornecedor de serviços. De uma perspectiva do desenvolvimento humano, existem limites para a recuperação dos custos através das taxas. Esse limite é o ponto em que a água deixa de poder ser paga pelos agregados familiares pobres.

### Recuperação de custos sustentável e justa

Ter em vista a completa recuperação dos custos colocaria a segurança da água para além do alcance de milhões de pessoas que actualmente não têm acesso à água. Lembremo-nos que mais de 363 milhões de pessoas sem acesso a água pura vivem com menos de 1 dólar por dia. E 729 milhões vivem com menos de 2 dólares por dia. A pobreza impõe limites naturais ao preço da água. A investigação levada a cabo na América Latina indica que as tarifas de recuperação completa dos custos trariam problemas de capacidade de gestão financeira para um em cada cinco agregados familiares da região. Para alguns países — incluindo a Bolívia, as Honduras, a Nicarágua e o Paraguai — conseguir a recuperação dos custos implicaria problemas de capacidade de gestão financeira para cerca de metade da população. A capacidade de gestão financeira é um problema igualmente grave em África Subsariana, onde cerca de 70% dos agregados familiares poderiam ter problemas em pagar as contas se os fornecedores procurassem atingir a recuperação completa dos custos.<sup>37</sup>

Para além das pressões sobre os agregados familiares, a recuperação completa dos custos colocaria um entrave aos esforços de redução da pobreza num sentido muito imediato. Com a recuperação completa dos custos da água, a incidência da pobreza aumentaria cerca de 1% nos países de rendimentos médios da América Latina e 2% nos países de baixos rendimentos na região. O impacto ainda seria mais grave na Ásia e em África, onde os preços teriam de subir a partir de uma base ainda mais baixa. Relativamente à Mauritânia e a Moçambique, a pobreza poderia aumentar 7% se os preços da água aumentassem para níveis de recuperação completa dos custos.<sup>38</sup>

Estes números apontam para o papel fundamental da despesa pública no financiamento do alargamento dos sistemas de água aos agregados

familiares pobres. Também realçam o papel potencialmente importante dos subsídios cruzados ou das transferências dos utilizadores de rendimento mais elevado para os de rendimento mais baixo, em termos dos preços dos prestadores de serviços. Em relação ao financiamento da expansão da rede, os diversos países enfrentam diferentes constrangimentos. Em determinados países, sobretudo nos de rendimento médio, o desafio consiste em mobilizar mais receitas através da cobrança de impostos ou da reestruturação das actuais prioridades de despesas. Noutros, o auxílio tem um papel fundamental. Mas o ponto de partida tem de ser uma avaliação daquilo que os pobres podem pagar. Embora exista margem para debate, um tecto de 3% do rendimento dos agregados familiares poderia ser um ponto de referência aproximado.

### Equidade valorizada através da definição de preços e de subsídios

A água faz parte de um pacote de bens que define a justiça social e a cidadania. Uma forma de expressar a solidariedade social e um compromisso de cidadania partilhada é através das políticas de definição de preços e de transferências financeiras que tornam a água disponível e a bom preço para todos. É necessária uma combinação de políticas de acesso e de estabelecimento de preços, incluindo os subsídios para destinatários definidos, para alcançar resultados equitativos.

*Subsídios de ligação.* Subsidiar as ligações para os agregados familiares pobres pode afastar uma importante barreira à rede. O mesmo se pode afirmar das estratégias de pagamento inovadoras. Os prestadores de serviços de Jacarta sugeriram os pagamentos a prestações. Na Costa do Marfim, acrescenta-se nas contas uma sobretaxa do Fundo de Desenvolvimento Hídrico, com cerca de 40% dos lucros a reverter para subsídios de ligação. No entanto, o subsídio não tem os pobres como alvos específicos. Noutros locais, os prestadores de serviços adoptaram sistemas de definição de preços por camadas. Em El Alto, na Bolívia, apenas 20% dos agregados familiares que recebiam ligações no primeiro ano do programa de concessão da cidade é que pagaram as taxas completas. Uma inovação muito importante permitiu que os agregados familiares fornecessem a sua própria mão-de-obra para cavar valas para as ligações, com o prestador de serviços a encarar isto como uma forma de pagamento em géneros.<sup>39</sup> No entanto, também aqui não se desenvolveram as

A reforma da política da água deveria ser encarada como parte integrante das estratégias nacionais de redução da pobreza



Uma forma de valorizar a capacidade de gestão financeira dos agregados familiares pobres consiste em fornecer a quantidade de água suficiente para cobrir as necessidades básicas a um preço baixo ou gratuitamente

regras como parte de uma estratégia integrada para alcançar metas de ligações específicas para os mais pobres.

*Subsídios para destinatários definidos.* Alguns países financiam o consumo para os grupos de rendimentos baixos através de subsídios para destinatários definidos. No Chile, aumentaram-se os preços da água para níveis de recuperação completa dos custos, sem sacrificar os objectivos de distribuição. Os subsídios abrangem 25% a 85% dos custos da água doméstica, numa escala deslizante para famílias de baixo rendimento elegíveis (caixa 2.6). Uma das condições para o sucesso do modelo do Chile é a capacidade das agências estatais identificarem os agregados familiares pobres e transferirem subsídios sem que muito dinheiro vá para os que não são pobres, uma capacidade que desenvolveram durante um longo período de experiência com um sistema de solidariedade social abrangente.

*Tarifas de sobrevivência.* Uma outra forma de valorizar a capacidade de gestão financeira dos agregados familiares pobres consiste em fornecer a quantidade

de água suficiente para cobrir as necessidades básicas a um preço baixo ou gratuitamente. Actualmente, a maior parte dos países aplica tarifas por escalão, mas a progressividade varia. A tarifa de sobrevivência na África do Sul disponibiliza 25 litros de água gratuita — uma prática que se podia aplicar de forma mais ampla. O modelo de tarifa de sobrevivência vem com duas advertências. Em primeiro lugar, em países com taxas baixas de tarifas de ligação de sobrevivência, não se pode chegar aos agregados familiares pobres que não estão ligados à rede. Esta é uma preocupação mesmo na África do Sul, onde as taxas de cobertura entre os pobres varia. Muitas vezes, os agregados familiares que não estão cobertos têm de comprar água aos revendedores de grandes quantidades, que compram água ao prestador de serviços no escalão mais elevado. Em segundo lugar, o acordo de tarifa social ou de sobrevivência exige a medição por contadores, que não estão muito divulgados em várias povoações pobres.

*Escolher como destinatários as povoações informais.* Em muitos países, a maioria dos agregados familiares urbanos sem acesso a uma ligação doméstica vivem em povoações informais. Os milhares de pessoas que vivem nestas áreas revelaram uma iniciativa extraordinária para conseguir o acesso aos serviços de água, colocando vários quilómetros de tubos, cavando valas e cooperando para o benefício mútuo. No entanto, o esforço da comunidade, por si só, não pode resolver o problema. Os prestadores de serviços têm estado pouco dispostos a alargar as redes aos agregados familiares que não têm um título legal, por temerem que isso possa pôr em perigo a cobrança das receitas. São necessárias novas abordagens. As autoridades podem fornecer direitos de residência completos ou intermédios aos povoaamentos informais estabelecidos. Também podem exigir que os prestadores de serviços forneçam água a todas as pessoas, sem ter em atenção a localização, se necessário através de garantias financeiras ou de incentivos ao investimento. Os prestadores de serviços também podem marcar a diferença. Uma empresa em Manila aumentou as linhas subterrâneas de água até ao perímetro dos bairros degradados e permitiu que os agregados familiares fizessem ligações por cima da terra, através de pequenos tubos de plástico, ligados a contadores das associações de residentes e das agências não governamentais. Esses tipos de acordos podem ser bons para a equidade (em Manila, levou à redução dos custos da água em 25% nas zonas dos bairros degradados que agora estão abrangidas) e para a eficiência (reduz as perdas de receitas associadas às ligações ilegais).

## Caixa 2.6

**Subsídios ao consumo de água no Chile — maior eficiência e equidade**

O fornecimento de água no Chile é privatizado ao abrigo de um forte regime normativo que combina níveis elevados de eficiência no fornecimento e níveis igualmente elevados de equidade no acesso. Muitos factores contribuíram para isso. As vantagens iniciais incluíam a cobertura quase universal antes da privatização e uma rede extremamente desenvolvida. O forte crescimento económico também foi importante. O mesmo se pode afirmar acerca dos subsídios de água para destinatários definidos.

O Chile introduziu subsídios de consumo da água com base em testes de médias no início da década de 90, para garantir a capacidade de gestão financeira para os agregados familiares pobres antes de as companhias da água terem sido privatizadas. O subsídio cobre 25% a 85% da conta mensal de um agregado familiar até 15 metros cúbicos de água por mês. O governo reembolsa a empresa com base na quantidade real de água consumida. O subsídio é completamente financiado a partir do orçamento do governo central. Os agregados familiares têm de se candidatar ao subsídio junto do poder local, que determina a elegibilidade. O subsídio pode ser visto como uma tarifa crescente por escalão, sendo os subsídios inversamente relacionados ao rendimento do agregado familiar: o apoio diminui à medida que os rendimentos sobem acima do limiar mínimo, com base em testes de médias.

Em 1998, cerca de 13% dos agregados familiares chilenos — quase 450.000 pessoas — receberam subsídios, num valor total de 33,6 milhões de dólares. O esquema tornou possível o aumento das taxas, a mobilização de recursos para a manutenção e expansão da rede e a minimização dos efeitos adversos nos pobres.

Existem dois ingredientes básicos para o sucesso deste modelo no Chile, nenhum deles fáceis de reproduzir noutros países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, o esquema exige a capacidade de identificar, destinar e entregar o apoio aos agregados familiares pobres. Em segundo lugar, todos os agregados familiares precisam de ter um contador para monitorizar a utilização da água.

**Fonte:** Alegría Calvo e Celedón Cariola 2004; Gómez-Lobo e Contreras 2003; Paredes 2001; Serra 2000.

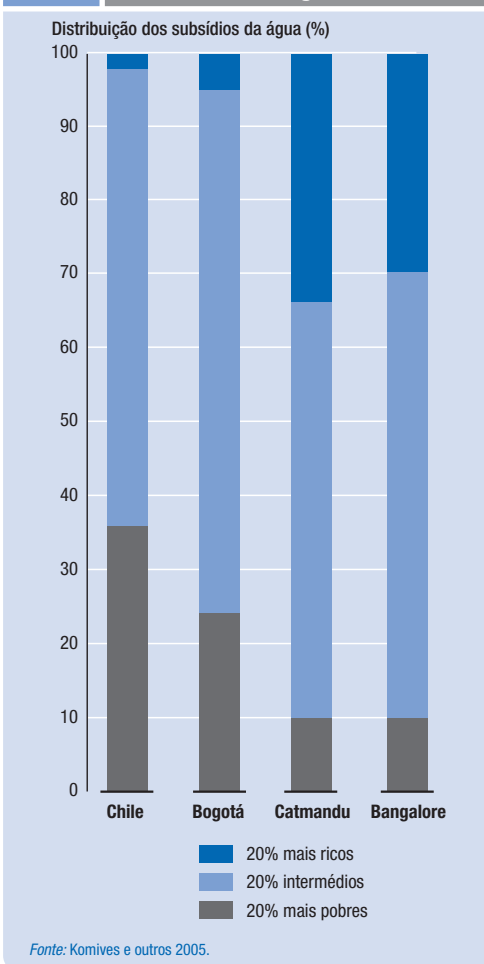
*Subsídios cruzados.* Os subsídios cruzados dos utilizadores de água de rendimentos mais elevados são outra forma de fazer com que a água tenha um preço mais acessível para os agregados familiares pobres. Na Colômbia, os subsídios cruzados estão previstos na Lei de Serviços Residenciais Públicos de 1994 e os seus destinatários eram escolhidos de forma geográfica.<sup>40</sup> O esquema aumentou o acesso à água para os 20% mais pobres da população, permitindo que o país ultrapassasse a meta do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio.

Os subsídios podem gerar grandes benefícios públicos e privados. Para além de criar oportunidades de melhor saúde e bem-estar, podem reduzir as profundas desigualdades no acesso descrito no capítulo 1. Mas nem todos os subsídios são equivalentes em termos dos seus efeitos — e alguns são melhores a realçar a equidade do que outros.

Os subsídios à água baseiam-se numa ideia simples. Se uma grande parte da população não pode pagar o custo do fornecimento de serviços e ainda assim existe um imperativo de desenvolvimento humano de fornecer os serviços, os subsídios cruzados, o estabelecimento de preços progressivos e as transferências fiscais fornecem os meios para o fazer. De facto, estes acordos financiam as necessidades dos agregados familiares que, de outro modo, ficariam excluídos do fornecimento devido à pobreza. Mas nem todos os subsídios produzem resultados que favorecem os pobres. O Fundo de Desenvolvimento Hídrico da Costa do Marfim destinava-se a financiar as ligações para os agregados familiares pobres, mas passou ao lado das zonas mais pobres da cidade porque os povoamentos não autorizados não são elegíveis. Para além disso, como as taxas de ligação sobem de forma acentuada com a distância em relação à rede principal (reflectindo os custos mais elevados da ligação), alguns agregados familiares pobres não puderam pagar as ligações, nem mesmo com um subsídio.

Os subsídios distribuídos através da taxa da água podem ter resultados mistos (figura 2.4). Se as taxas de ligação são baixas e a maior parte dos agregados familiares que não têm uma ligação são pobres, é pouco provável que a tarifa social por escalão dê resultados progressivos. Por exemplo, Bangalore, na Índia, e Catmandu, no Nepal, aplicam uma estrutura de tarifa por escalão crescente, mas os subsídios beneficiam mais quem não é pobre do que os pobres.<sup>41</sup> Em Bangalore, os 20% de agregados familiares mais ricos recebem 30% do subsídio da água e os 20% mais pobres recebem 10,5%.<sup>42</sup> Em Catmandu o agregado familiar não pobre médio recebe 44% mais de subsídio do que o agregado familiar pobre médio.<sup>43</sup>

Figura 2.4 Quão progressivos são os subsídios da água?



Comparados com estes exemplos, alguns esquemas de subsídios têm sido extremamente eficazes. O Chile recorre ao teste de médias para identificar os residentes de baixos rendimentos para receber subsídios à água e compensa o prestador de serviços através de pagamentos governamentais. A Colômbia usa os valores das propriedades e a residência para identificar os agregados familiares pobres. Nos dois casos, os agregados familiares pobres captam uma grande parte dos subsídios ligados à utilização da água. Da mesma forma, em Durban, África do Sul, a tarifa de sobrevivência resulta numa distribuição progressiva dos subsídios de água porque 98% dos agregados familiares pobres estão ligados (figura 2.5). Noutras zonas da Província de Kwazulu-Natal, o subsídio dá origem a resultados menos progressivos porque as taxas de ligação entre os pobres são mais baixas. A lição a tirar daqui é que: distribuir subsídios através das taxas de água só favorece os pobres se estes estiverem ligados à rede de água.

Subsidiar as instalações que os pobres usam proporciona ganhos de equidade potencialmente maiores. As fontes públicas são um lugar óbvio para se

começar. Embora o objectivo último seja ter ligações privadas para todos os agregados familiares, esse não é um objectivo viável no curto prazo em muitos países. As fontes públicas são a principal fonte de água para milhões de agregados familiares pobres, fazendo com que os subsídios às fontes públicas estejam entre os mais progressivos que se podem dar através do sistema da água (caixa 2.7). No entanto, em muitos países, os utilizadores de fontes públicas compram água na faixa mais elevada de preços, fazendo o subsídio cruzado do consumo doméstico dos agregados familiares de rendimentos elevados com o acesso a torneiras privadas. Alguns países conseguiram arranjar forma de evitar esta situação. Em Bangalore, apenas 14% dos subsídios às fontes públicas é que não che-

gam aos pobres — para as torneiras privadas, esse número sobe para 73%.<sup>44</sup> No Burquina Faso, os agregados familiares pobres urbanos conseguem comprar água das fontes públicas aos preços mais baixos da África Subsariana.

## A regulamentação é crítica

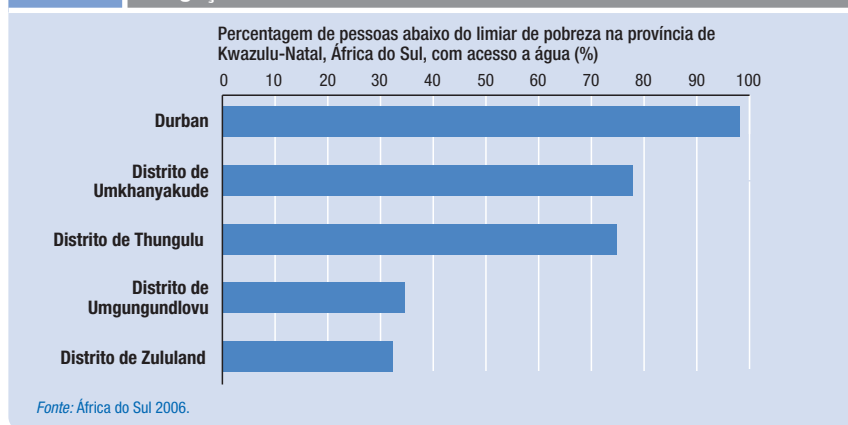
A regulamentação é crítica para a realização progressiva do direito humano à água e para a protecção do interesse público em termos do fornecimento de água. Num mercado com concorrência limitada e para um produto que é essencial para o bem-estar humano, as autoridades reguladoras precisam de se certificar que os fornecedores são geridos de forma a garantir tanto a equidade como a eficiência.

Muitos países têm sofrido devido à falta de instituições regulamentares efectivas. Em Buenos Aires, criou-se um organismo regulador para supervisionar a concessão de água. No entanto, havia fraquezas inerentes ao sistema. Este organismo estava altamente politizado — entre os seus membros havia representantes da presidência, da província e do município, trazendo para este enquadramento partidos políticos concorrentes. No entanto, os interesses dos consumidores não estavam representados. Muitos aspectos do contrato de concessão foram negociados em segredo, pelo que a entidade reguladora tinha um acesso limitado à informação das empresas e do governo.

Algumas das características chave dos organismos reguladores mais bem sucedidos do Chile, do Reino Unido, dos Estados Unidos e de outros locais estavam ausentes do sistema de Buenos Aires:

- *Independência política*, com uma forte cultura de promoção do interesse público.
- *Autoridade investigativa e poder sancionatório*, tendo o organismo regulador poderes para pedir informações às empresas sobre uma grande variedade de pontos de referência de desempenho, para impor sanções pelo incumprimento e para limitar os aumentos de preço. Num caso recente, a entidade reguladora chileno exigiu os documentos internos das declarações fiscais da empresa para investigar os custos de transferência e as declarações de margens de lucro mais baixas do que as reais.
- *Partilha de informação* com o público relativamente à definição de preços, qualidade da água e estruturas de custos.
- *Participação pública* para garantir que os interesses do público estão representados. Nos Estados Unidos, as comissões de cidadãos de prestadores de serviços põem em fóruns à disposição dos clientes para monitorizarem os fornecedores de serviços. A entidade reguladora do Reino Unido,

**Figura 2.5** As tarifas de sobrevivência resultam se as taxas de ligação forem altas



**Caixa 2.7:** As fontes públicas — chegar aos pobres, mas muitas vezes a um preço demasiado elevado

As fontes públicas podem dar aos agregados familiares pobres acesso à água a bom preço. Também podem funcionar como uma conduta para o apoio governamental com destinatários definidos já que são essencialmente usadas pelos pobres e não pelos ricos. Contudo, a experiência tem sido mista.

No Senegal, uma parceria entre o fornecedor de água privado, a Autoridade Nacional da Água, e uma organização nacional não governamental alargou o fornecimento de água a 500.000 pessoas em zonas de baixos rendimentos através de fontes públicas. Os subsídios são concedidos para construir fontes públicas e para as ligar à rede. Este acordo alargou o acesso mas como se cobram taxas mais elevadas aos utilizadores das fontes públicas, os custos unitários ainda são mais do triplo da taxa doméstica mais baixa.

Nas Filipinas assistiu-se a problemas semelhantes. As empresas privadas de água em Manila alargaram as ligações da água a cerca de 50.000 agregados familiares pobres nas zonas muito povoadas e de baixo rendimento através de fontes públicas, com as organizações comunitárias a funcionar como intermediárias. Ao permitir que os agregados familiares tirem água de uma fonte com contador, os contratos reduzem o preço unitário em cerca de um quarto. Mas o preço final é ainda mais do dobro do preço mais baixo do prestador de serviços para o fornecimento de água doméstica.

Mudar os subsídios para as fontes públicas ajudaria a melhorar o acesso e a valorizar a equidade. Também teria um efeito de arrastamento, forçando os outros fornecedores privados a baixar os preços.

Fonte: WUP 2003; McIntosh 2003.

o Departamento de Serviços de Água (Ofwat) fornece um acesso estruturado aos grupos de consumidores.

O problema em muitos países em desenvolvimento é que existem limites bem definidos à capacidade que as entidades reguladoras têm para regular. Muitas vezes faltam os recursos para uma regulamentação efectiva. Falta muitas vezes legislação que regule a separação dos poderes entre os governos e as entidades reguladoras. Em termos mais vastos, quando a responsabilização democrática é fraca, a falta de pressão sobre os governos e sobre as empresas para revelar informação enfraquece a posição das entidades reguladoras.

Nos países onde falta capacidade administrativa e as instituições necessárias para regulamentar de forma efectiva, a transparência e a acção pública por parte dos cidadãos pode criar um impulso normativo a partir dos níveis mais baixos. A acção social por parte de grupos comunitários bem organizados tem desempenhado um papel importante na redução dos estragos ambientais por parte das empresas nos países em desenvolvimento, forçando o cumprimento dos padrões e a revelação de informação. A sociedade civil também tem estado activa, pressionando no sentido de os prestadores de serviços de água revelarem informação e divulgarem as situações de mau desempenho. A utilização de relatórios de cidadãos em Bangalore, na Índia, deu voz às associações de residentes e aos grupos comunitários em termos da reforma dos prestadores de serviços de água, melhorando a responsabilização através da avaliação e divulgação das avaliações de desempenho dos prestadores de serviços (caixa 2.8). O modelo tem sido amplamente exportado. Sempre que os gestores dos prestadores de serviços e os responsáveis municipais responderam através do diálogo, houve melhorias significativas na prestação dos serviços.

Estas iniciativas que surgem dos níveis mais baixos são importantes. Mas têm limites. Os grupos de cidadãos, a sociedade civil e as associações de utilizadores de água não funcionam no vazio. As suas actividades e área de abrangência para alcançar a mudança são afectadas pelas instituições e políticas governamentais, sobretudo o enquadramento normativo e legislativo e o espaço político que os governos criaram. No período pós-apartheid da África do Sul, a adopção de uma abordagem baseada em direitos ao abastecimento de água foi combinado com a articulação a um enquadramento legislativo claro para a prestação de serviços. O importante foi a criação de expectativas e de sentido de legitimização entre os cidadãos, dando poder às comunidades locais para responsabilizarem os governos locais, os prestadores de serviços privados e o governo nacional. Inevitavelmente, o direito humano à água continua a ser um domínio político contestado na África

do Sul, como evidenciam as disputas pertinentes no que respeita o abastecimento, os preços e um limite adequado para o abastecimento de água gratuita. Contudo, o que é verdadeiramente importante é a forma de que a legislação em matéria de direitos humanos deu aos cidadãos uma voz na política da água. Em termos da água, como noutras áreas, a eficácia da pressão exercida a partir de baixo depende, pelo menos em parte, de leis que definam e suportam os direitos das pessoas a responsabilizar as empresas e os prestadores de serviços públicos.<sup>45</sup> O activismo por parte da sociedade civil é, por direito próprio, uma importante força impulsionadora da mudança — mas pode ser fortalecida ou enfraquecida pela política governamental.

Um outro problema das actuais abordagens da regulamentação é que o mandato governamental apenas se estende aos fornecedores formais da rede. Apesar de o fazerem de forma pouco adequada, a maior parte dos governos procura regular os preços, monitorizar a qualidade e avaliar a possibilidade de fazer previsões sobre a água através da rede. Tem-se dado muito menos atenção à regulamentação dos vendedores, dos operadores de camiões cisterna e dos outros fornecedores de água. Esta é uma grave lacuna normativa, sobretudo da perspectiva dos agregados familiares pobres nos bairros degradados e em povo-

#### Caixa 2.8:

#### Relatórios dos cidadãos — a voz como agente de mudança

Os prestadores de serviços de água, públicos e privados, estão muitas vezes distantes, não são responsabilizáveis, falta-lhes transparência e não respondem às preocupações públicas. Dar voz aos utilizadores na estrutura de governação pode alterar esta situação.

Há dez anos atrás, o Centro de Negócios Públicos, uma organização não governamental (ONG) indiana, sediada em Bangalore, promoveu uma nova abordagem de supervisão normativa. Utilizando reuniões públicas e um estudo baseado em questionários, levou a cabo uma vasta auditoria social sobre as percepções acerca dos serviços públicos prestados pelas autoridades municipais, incluindo a Comissão de Esgotos e Fornecimento de Água de Bangalore. A auditoria, resumida num relatório de cidadãos, salientou a fraca orientação do consumidor, os níveis elevados de corrupção e o fornecimento de serviços de má qualidade e de custo elevado.

Após uma segunda auditoria em 1999, o governo estatal e as agências municipais envolveram-se num processo de consulta estruturada. A Comissão de Esgotos e Fornecimento de Água de Bangalore iniciou alguns programas conjuntos com grupos de cidadãos locais e com associações de residentes para melhorar os serviços, alargar a ligação aos agregados familiares pobres e debater as opções de reforma. Definiram-se novos processos de reclamação para tratar a questão da corrupção. Em 2003, a auditoria social já registava melhorias reais, com os agregados familiares pobres a fazer referência a uma acentuada redução dos subornos para as ligações e para as melhorias de eficiência.

Desde o início, a auditoria dos cidadãos foi alargada de modo a abranger as zonas rurais e urbanas em 23 estados indianos. Também foi exportada para as Filipinas, Tanzânia, Ucrânia e Vietname. Em meados de 2005, três cidades do Quênia — Kisumu, Mombasa e Nairobi — iniciaram uma auditoria social à água e ao saneamento, aproximando associações de residentes, ONGs e fornecedores de serviços.

Fonte: Paul 2005; Adikeshavalu 2004.

A força da comunidade pode ser um catalisador do progresso acelerado – mas é necessário um sistema de governação que apresente respostas, para que as coisas aconteçam

amentos informais. Pôr fim a essa lacuna através de intervenções políticas públicas que regulam a quantidade, qualidade e preço da água disponível para além da rede formal de prestadores de serviços é uma prioridade. Um dos mais efectivos instrumentos para tratar este desafio normativo é o fornecimento público de água através de fontes públicas a preços que reflectem as camadas mais baixas da estrutura de tarifa por escalão que os prestadores de serviços aplicam. Isto forçaria os operadores privados, os vendedores e outros fornecedores de pequena dimensão a ajustarem-se a um preço de mercado social estipulado pela política governamental.

### Alcançar as pessoas carenciadas

O progresso lento nas zonas rurais continua a constituir uma ameaça para alcançar o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio em termos de água. Em muitos países, as taxas de cobertura para a água pura estão a aumentar de forma demasiado lenta para se conseguir atingir a meta — e as disparidades que já são grandes estão a aumentar. No entanto, a experiência mostra que é possível haver um progresso rápido para ultrapassar a desvantagem rural.

### A participação da comunidade requer o enquadramento de governação correcto

As populações rurais têm sido o alvo das experiências relativamente a demasiadas modas em termos de desenvolvimento. A água tem muitas vezes sido fornecida pelas agências governamentais através de um modelo descendente de entrega de serviços, usando tecnologias pouco adequadas e caras que não conseguiram ir ao encontro das necessidades locais. Mais recentemente, a participação da comunidade e a tecnologia adequada surgiram como a resposta mais recente para o fornecimento de água rural. No entanto, em muitos casos, tem-se usado a participação da comunidade como instrumento para implementar políticas governamentais, para aumentar as finanças e para ultrapassar obstáculos tecnológicos em vez de um meio de dar poder às pessoas ou de lhes permitir expressar a procura. Actualmente, o elevado número de pontos de água destruídos nas zonas rurais em muitos dos países em desenvolvimento testemunham o fracasso deste modelo.

O enquadramento de governação para a água começou a mudar num sentido mais positivo, com o reconhecimento crescente de que os problemas especiais que as zonas rurais enfrentam e o papel central das comunidades locais no fornecimento de serviços colocam desafios institucionais distintivos. As comunidades não vão cooperar na manutenção das tecnologias da água que considerarem

inadequadas ou irrelevantes para as necessidades locais. Nem, como a História nos mostra, vão agir como agentes de implementação de políticas definidas por entidades de planeamento distantes, irresponsabilizáveis e opacas. A força da comunidade pode ser um catalisador do progresso acelerado — mas é necessário um sistema de governação que apresente respostas, para que as coisas aconteçam.

Actualmente, os governos e os doadores valorizam uma abordagem de resposta às exigências. A um nível elementar, isto significa apenas que as abordagens do fornecimento se deveriam centrar naquilo que os utilizadores querem, nas tecnologias que estão dispostos e que podem pagar e naquilo que podem sustentar. O ponto de partida é a participação das comunidades no processo de desenho, na elaboração dos seus próprios planos e a decisão, conjunta, sobre que tipo e que nível de serviços pretendem. Claro que este processo envolve alguns problemas. As comunidades rurais não são homogéneas e a participação da comunidade pode ensombrar a exclusão das mulheres e dos pobres rurais da tomada de decisões. Mas o envolvimento com as comunidades fornece uma base para o progresso.

A criação de condições para abordagens de resposta às exigências bem sucedidas é difícil. A descentralização e a devolução da autoridade aos níveis locais são factores importantes — mas nem sempre bem sucedidos. Na Etiópia, a descentralização transferiu um nível elevado de autoridade para órgãos ao nível das aldeias e dos distritos. Mas as capacidades financeiras e humanas continuam fracas e, em algumas áreas, não se reconhece o estatuto legal das comissões de saneamento e fornecimento de água das aldeias.<sup>46</sup> Isto enfraquece a capacidade das comunidades rurais para defenderem exigências através do governo local. Noutros casos, a governação da água e o progresso da cobertura beneficiaram de uma combinação da descentralização e da prioritização política e financeira crescente. A descentralização do fornecimento de água rural no Gana é uma abordagem de resposta às exigências que está a resultar (caixa 2.9).

### As estratégias nacionais de planeamento e redução da pobreza para a água deram resultados mistos

Os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP) são declarações importantes de enquadramentos e intenções políticas para a cooperação internacional. Os países com uma estratégia claramente definida para alcançar metas de saneamento e água demonstram que o empenho político nacional, suportado pelo apoio podem ter resultados dramáticos.<sup>47</sup> As más notícias são que a maior

Em pouco mais de uma década, o Gana transformou a estrutura para o fornecimento de água rural, alargando a cobertura através de sistemas de fornecimento mais participativos — e mais eficientes.

A mudança foi dramática. No início da década de 90, a gestão do fornecimento de água rural estava nas mãos da Empresa de Esgotos e Água do Gana, um prestador de serviços públicos responsável por planear, construir e fazer a manutenção do fornecimento de água rural. Os furos que se fizeram no Gana estavam entre os mais caros do mundo e apenas 40% das bombas manuais estavam a trabalhar numa dada altura devido a uma manutenção deficiente.

O acesso à água está agora a ser alargado a cerca de mais 200.000 pessoas por ano. A cobertura aumentou de 55% em 1990 para 75% em 2004, com especial incidência nas zonas rurais. O Gana conseguiu este progresso através de uma reforma abrangente de um sistema que era descendente, não dava respostas e que era incumpridor.

A responsabilidade pelos fornecimentos de água rural foi transferida para os governos locais e para as comunidades rurais. A autoridade para coordenar e facilitar a estratégia nacional de saneamento e água gerida pela comunidade foi transferida para a Agência Comunitária de Água e Saneamento — uma entidade altamente descentralizada com pessoal multidisciplinar em 10 regiões do país. As equipas regionais prestam apoio directo às assembleias distritais no planeamento e gestão dos serviços de saneamento e água segura.

Desenvolveram-se novas estruturas políticas para a governação da água, como parte de um programa mais vasto

de descentralização. As assembleias distritais, uma camada importante do governo local eleito, são responsáveis por processar e priorizar as candidaturas da comunidade ao fornecimento de água, atribuindo contratos para poços cavados manualmente e para a construção de casas de banho e dirigindo um programa de subsídios para casas de banho. Também fornecem 5% dos custos de capital das instalações de água.

As estruturas de aldeia fazem parte do novo sistema. Para se candidatarem às concessões de capital, as comunidades têm de formar comissões de água de aldeia e elaborar planos onde descrevam detalhadamente de que forma vão gerir os seus sistemas, contribuir com uma quantidade de dinheiro equivalente a 5% dos custos de capital e ir ao encontro dos custos de manutenção.

Uma avaliação feita em 2000 identificou grandes melhorias:

- Mais de 90% das pessoas estavam satisfeitas com a localização, quantidade e qualidade da água.
- A grande maioria das pessoas tinha contribuído para os custos de capital, com 85% das pessoas a pagar também para os custos de funcionamento e manutenção. A maior parte acreditava que o princípio do pagamento era justo e tencionavam continuar a pagar.
- Mais de 90% das comissões de água e saneamento tinham recebido formação, aberto contas bancárias e feito reuniões regulares. As mulheres desempenhavam papéis activos e influentes nessas comissões.

Fonte: Lane 2004; WSP-AF 2002e, quadro de indicadores 7.

parte dos DERP sofrem de um ângulo morto de água e saneamento — uma expressão da baixa prioridade atribuída ao sector.

Alguns países usaram o enquadramento do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio e o processo DERP para levar o fornecimento de água rural para o centro do planeamento nacional para a redução da pobreza. No Benim, o Conselho Nacional de Água, uma entidade ministerial de alto nível, colocou as zonas rurais e as pequenas cidades no centro de uma estratégia nacional para alcançar o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio. O Programa Orçamental da Água, que se iniciou em 2001, proporciona um enquadramento financeiro estável e define de forma clara as medidas financeiras para cada distrito do país. O Senegal também identificou a água e o saneamento como uma prioridade no seu DERP. Estabeleceu um programa nacional em 2004 para coordenar as actividades de diversas agências através de uma entidade nacional de alto nível. Os objectivos explícitos incluem o alargamento do fornecimento de água a 3.300 povoadamentos através de um programa nacional escalonado de furos. Os custos financeiros detalhados possibilitaram a identificação de lacunas de financiamento potencialmente grandes: o requisito de despesa projectado para as zonas rurais é de 42 milhões de dólares, com uma lacuna financeira de 22 milhões de

dólares.<sup>48</sup> O sucesso da estratégia de água do Senegal dependerá bastante da resposta dos doadores de ajuda, mas o enquadramento para o sucesso já existe.

A experiência mostra que é possível haver um progresso rápido. O governo do Uganda tem uma estratégia nacional forte, com objectivos claros suportados pelos recursos financeiros (caixa 2.10). Fundamentalmente, o financiamento das metas de água foi incluído no enquadramento do governo para o financiamento a médio prazo, garantindo que os compromissos políticos encontram uma expressão orçamental. A Tanzânia está nas fases iniciais da reforma e os desenvolvimentos são encorajadores. Mais 2 milhões de pessoas conseguiram acesso desde 1999 e o governo impôs uma meta de 85% de fornecimento de água rural até 2010.<sup>49</sup> No entanto, existem grandes desigualdades em termos da cobertura: dos 113 distritos rurais, 76 têm uma cobertura inferior a 50%, com uma grande concentração no centro e no sudeste do país. Nos Distritos de Rufiji e Liwale, no sudeste, as taxas de cobertura são inferiores a 10%.<sup>50</sup> O progresso futuro vai depender da criação de estratégias para ultrapassar estas desigualdades.

Isto também requer que os doadores revejam as suas estratégias de ajuda. Alargar a cobertura de água rural é uma prioridade bem definida em termos de redução da pobreza para a Tanzânia. Mas

## Caixa 2.10 «Alguns por todos, nem todos por alguns» no Uganda

O Uganda tem sido um líder mundial na reforma do sector da água. Desde meados da década de 90 que se desenvolveram enquadramentos políticos e de financiamento coerentes, com a água a ser identificada como uma prioridade na estratégia nacional de redução da pobreza. A política da água de 1999 define uma estratégia e um plano de investimento que visa a cobertura a 100% em 2015. O princípio organizador: «Alguns por todos, nem todos por alguns».

O empenho político significava financiamento. As distribuições orçamentais para a água aumentaram de 0,5% das despesas públicas em 1997 para 2,8% em 2002. A ajuda dada através do orçamento geral esteve na base deste aumento. Transferiu-se a gestão e os recursos para as entidades distritais. Os níveis de cobertura aumentaram de 39% em 1996 para 51% em 2003. Isto equivale a mais 5,3 milhões de pessoas a ter acesso a água segura em 2003, a maior parte das quais nas zonas rurais.

A água e o saneamento foram definidos como áreas prioritárias ao abrigo do Plano de Acção para a Erradicação da Pobreza do Uganda. Os objectivos intermédios foram aumentar 3,9 milhões o número de pessoas com água pura e 4,4 milhões o número de pessoas com saneamento em 2009. Os planos distritais incluem medidas para alargar o saneamento adequado e a água a 75% das escolas pela mesma data, com acentuadas melhorias no rácio de casas de banho por alunos nas zonas rurais. Estão a estabelecer-se associações de utilizadores da água, com as mulheres a constituir metade dos membros, como pontos centrais para a formação e gestão.

O Uganda é considerado, com razão, um líder em termos de água e saneamento. O país desenvolveu um forte processo

**Fonte:** Slaymaker e Newborne 2004; Uganda 2004; AfDB 2005a,b.

de planeamento, incluindo mecanismos bem definidos de coordenação com uma abordagem sectorial, objectivos suportados por medidas de financiamento de médio prazo e uma revisão anual do progresso feito. Mas o progresso do passado não significa que o Uganda tenha ultrapassado o défice em termos de água e saneamento, e a implementação de políticas enfrenta vários desafios. Nas zonas rurais, a cobertura tem estado fortemente correlacionada com o estatuto sócio-económico. A política nacional em termos de água afirma que cada ponto de água deveria servir 300 pessoas, o que implica 3,3 pontos de água para cada 1.000 pessoas. Mas no Distrito de Tororo, no Uganda oriental, a disponibilidade de pontos de água varia entre menos de 1 por 1.000 pessoas em dois sub-condados, e mais de três nos dois sub-condados melhor servidos. A cobertura está intimamente correlacionada com o estatuto sócio-económico das comunidades, com os pobres a ficar para trás.

Esta desigualdade ajuda a explicar porque motivo os tempos médios de recolha de água para os pobres rurais não desceram de forma significativa, apesar do aumento da cobertura. Combinado com o lento progresso em termos de saneamento, também ajuda a explicar uma das anomalias do registo de desenvolvimento humano do Uganda: o facto de as taxas de mortalidade infantil não conseguirem diminuir com o decréscimo da pobreza de rendimentos e com o crescimento económico elevado. A fraca coordenação entre as agências de planeamento locais em algumas das zonas rurais mais pobres foi considerada um obstáculo importante. Legitimar o governo local e aumentar o poder de voto das zonas pobres são medidas cruciais para afastar esse obstáculo.

em 2002/2003, as zonas urbanas receberam mais de 60% do orçamento de financiamento do desenvolvimento. Uma razão é que esta ajuda justifica mais de metade do orçamento do sector da água — e existe uma clara preferência dos doadores pelos programas de reabilitação da água urbana por haver a percepção de um maior potencial de recuperação dos custos e de auto-financiamento.<sup>51</sup> Para além disso, a descentralização política superou a descentralização financeira, deixando aos governos locais nas zonas rurais um controlo limitado dos recursos. Embora os doadores de auxílio sejam muitas vezes críticos em relação ao que entendem como parcialidade urbana na política, muitas vezes reflectem e reforçam essa parcialidade nos seus programas.

Alguns países definiram objectivos impressionantes para o alargamento do fornecimento de água rural mas não conseguiram desenvolver as políticas para os alcançar. As medidas de financiamento não têm andado a par dos objectivos. A água é sistematicamente sub-financiada e em alguns países a lacuna existente entre as distribuições orçamentais e o investimento público real é grande. Na Zâmbia, gastou-se menos de 5% da distribuição orçamental

para a água em 1999 e 2000, antes de subir de forma abrupta para mais de 30% em 2001, um ano de eleições. Ainda que o desempenho orçamental tenha melhorado, os níveis de ajuda e de distribuição são menos de metade dos requisitos de financiamento necessários para alcançar os objectivos definidos na estratégia nacional da Zâmbia.

Uma má gestão orçamental pode criar um ciclo vicioso. No Malawi, falta a definição de metas coerentes, estratégias e financiamento, o legado de uma longa história de má governação no sector das águas, ligado a uma má gestão orçamental. A falta de confiança entre o governo e os doadores chegou ao ponto de os doadores estabelecerem sistemas paralelos, funcionando independentemente dos programas governamentais. O Ministério do Desenvolvimento Hídrico controla menos de 12% do orçamento para o desenvolvimento, enquanto os doadores administram o equilíbrio através dos seus próprios programas. Os gastos não orçamentais são, provavelmente, o triplo dos gastos orçamentais. Para além disso, os fluxos de auxílio desceram de 14 milhões de dólares em 2003 para 2 milhões de dólares em 2005, o que reflecte a preocupação dos

doadores com a gestão orçamental e com a incapacidade de priorizar a água nos DERP. O Malawi demonstra claramente as consequências de uma má capacidade governamental para a implementação, a ausência de um enquadramento de planificação coerente e as preocupações dos doadores com a corrupção.<sup>52</sup> Não existem vencedores nesta situação: os governos enfrentam custos de transacção mais elevados (tendo de informar múltiplos doadores), a eficácia da ajuda diminui e os pobres rurais perdem vendo a disponibilidade de água diminuída.

Os governos inovadores combinaram um enquadramento político claro e compromissos de investimento público com reformas de governação que visam gerar a procura a partir de baixo. Isto é particularmente necessário em zonas rurais onde a gestão comunitária é importante para manter a infra-estrutura hídrica (caixa 2.11).

As parcerias entre os governos e as pessoas podem funcionar como um poderoso catalisador da mudança. Estas parcerias podem basear-se em iniciativas locais, levando-as rapidamente a uma cobertura mais ampla. Na década de 80, Olavanna, uma comunidade essencialmente rural no estado indiano de Kerala, promoveu um sistema de fornecimento de água para uma pequena aldeia, inspirando a reforma do programa de saneamento e fornecimento de água rural de Kerala.<sup>53</sup> Em quatro distritos, o estado e o governo local estão agora a cooperar com as aldeias para tornar esta abordagem mais abrangente. O modelo de Olavanna fornece água potável a 93.000 agregados familiares — 60% dos quais vivem abaixo do limiar de pobreza. Como acontece com outros modelos baseados na procura, os custos de capital são cobertos pelo governo, sendo a manutenção e a gestão devolvidas às organizações comunitárias locais.

### Apoio internacional para financiamento local

Os países ricos de hoje conseguiram financiar os investimentos públicos para universalizar o acesso à água e ao saneamento através das despesas públicas e da dívida pública. Os rendimentos baixos e as fracas receitas restringem a área de abrangência da despesa pública crescente em muitos países — daí a necessidade de um maior auxílio apresentada no capítulo 1. O acesso ao crédito também está limitado em muitos países devido à fraqueza dos mercados locais de capital e às percepções de risco elevado. O auxílio internacional pode ajudar a mobilizar o crédito, da mesma forma que ajuda a ultrapassar as barreiras ao financiamento.

Conforme se pode ver pelo fracasso da experiência de programas de concessões, importa mobilizar o crédito em mercados locais de capital para

Caixa 2.11

#### Legitimar as pessoas rurais em Marrocos — a procura local leva a uma maior cobertura

A prestação de serviços tem a ver com mais coisas do que finanças, infra-estrutura e tecnologia. Também tem a ver com a legitimação — como mostra o Programa de Fornecimento de Água para a População Rural de Marrocos (PAGER).

Há dez anos atrás, as zonas rurais ficaram para trás em relação às zonas urbanas no fornecimento de água potável em Marrocos. Menos de 1 pessoa em cada 5 tinha acesso à água no campo, por comparação com 9 em cada 10 a viver nas cidades. As mulheres e as crianças normalmente percorriam 10 quilómetros ou mais para recolher água na estação seca. A dependência de fontes desprotegidas de água, tais como os rios, resultou numa elevada incidência de esquistossomose, diarreia e cólera. A planificação nacional estava fragmentada e não havia uma estratégia clara para alcançar os povoamentos rurais dispersos com a cobertura mais baixa.

Esta situação mudou com o PAGER. Em 1995, o novo programa descentralizou o fornecimento de água dentro de um forte enquadramento nacional de planificação. Pediu-se às autoridades locais que levassem a cabo uma avaliação das necessidades, trabalhando através de organizações comunitárias. As intervenções são despoletadas pelos pedidos de infra-estruturas por parte das populações rurais. Cerca de 80% do orçamento para fornecimento vem do governo central, 15% das associações comunitárias locais e 5% dos beneficiários. A gestão da infra-estrutura foi transferida para as comunidades locais, apoiada por engenheiros e por peritos técnicos.

Na última década, mais 4 milhões de pessoas rurais conseguiram acesso a água pura, aumentando a cobertura rural para 50%. Para além de reduzir a carga temporal para as mulheres, houve fortes efeitos multiplicadores. A frequência das escolas primárias rurais entre as raparigas aumentou de 30% para 51% entre 1999 e 2003. Também houve óbvias melhorias na saúde pública. E a água tem sido um catalisador para mudanças sociais mais profundas. A descentralização e as associações de utilizadores de água transformaram as comunidades de recipientes passivos dos serviços governamentais em pessoas que exigem mudança, com a legitimação das mulheres como agentes de mudança a constituir uma grande parte da história.

Fonte: Dubreuil e Van Hofwegen 2006.

evitar os riscos cambiais. Uma nova fonte de receitas para investimentos antecipados pode dar aos prestadores de serviços o capital necessário para instalar uma nova infra-estrutura e melhorar a velha infra-estrutura face as futuras fontes de receitas. O apoio internacional pode ajudar a ultrapassar os constrangimentos e melhorar o acesso aos mercados de capital para as entidades sub-soberanas — tais como os municípios e os prestadores de serviços públicos — ao mesmo tempo que reduz o risco.<sup>54</sup>

- *Garantias parciais.* Em 2002, as autoridades municipais da cidade de Joanesburgo emitiram uma obrigação no valor de 153 milhões de dólares. A Empresa Internacional de Finanças (IFC) e o Banco de Desenvolvimento da África do Sul forneceu uma garantia parcial de crédito que aumentou a cotação de crédito da obrigação e que alargou a maturidade para 12 anos. No México, em 2003, o município de Tlanepantla emitiu uma obrigação de 10 anos, apoiada pelo município e pela sua empresa da água nos mercados de capital mexicanos. As garantias parciais de cré-

2

Água para consumo humano

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio fornecem um conjunto de metas para alargar a cobertura, mas os planos nacionais de água também deveriam incluir objectivos explícitos de qualidade

dito da IFC fizeram aumentar a classificação da obrigação para AAA. As valorizações do crédito melhoraram a confiança na emissão de obrigações e reduziram os custos de financiamento da água e saneamento.

- *Recursos comuns.* A cooperação entre os municípios e os fornecedores privados pode estimular a mobilização de recursos. O Fundo de Desenvolvimento Urbano de Tamil Nadu, criado pelas autoridades estatais em 1996, desenvolveu o Fundo Comum de Água e Saneamento — uma instalação de 300 milhões de rúpias gerada através de mercados de obrigações para 14 pequenos municípios — com uma garantia parcial de crédito da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional. O seu sucesso levou o estado de Karnataka a adoptá-lo, com apoio do governo indiano, através de um fundo comum de desenvolvimento financeiro.
- *Cooperação descentralizada.* As ligações entre os municípios nos países ricos e os fornecedores municipalizados nos países em desenvolvimento geraram novos fluxos financeiros. O governo da província de Drenthe, nos Países Baixos, em conjunto com 11 municípios, estabeleceu uma organização não governamental e celebrou contratos de empreendimentos conjuntos com 12 governos locais da Indonésia. A organização não governamental funciona através da compra de uma participação maioritária no prestador de serviços de água local indonésio, melhorando a eficiência de funcionamento e vendendo as acções de novo ao governo local.

Há outras iniciativas nacionais a emergir para além do tradicional enquadramento de auxílio. A abordagem descentralizada de financiamento internacional desenvolvida em França é um exemplo. A nova legislação de 2005 — a Lei Oudin — estabeleceu um enquadramento para a cooperação descentralizada em termos de água e saneamento que abrange seis agências francesas de gestão de bacias hidrográficas. As autoridades locais podem agora dedicar até 1% dos seus orçamentos de água e saneamento a programas internacionais de desenvolvimento. Em 2005, foram canalizados cerca de 37 milhões de dólares. Se outros países de rendimento elevado adoptassem este tipo de esquema, estima-se que poderia gerar cerca de 3 mil milhões de dólares por ano, um importante novo fluxo de financiamento para água e saneamento.<sup>55</sup>

\* \* \*

A obrigação de os governos trabalharem no sentido da completa realização do direito de acesso a água potável a bom preço como um direito humano ele-

mentar e do fornecimento de serviços adequados aos seus cidadãos implica desafios financeiros, institucionais e técnicos muito abrangentes.

Como se afirmou no capítulo 1, a maior parte dos governos precisa de aumentar os recursos orçamentais atribuídos à água no contexto das estratégias nacionais de planificação que abordam os problemas conjuntos da pobreza e da desigualdade. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio fornecem um conjunto de metas para alargar a cobertura. Mas os planos nacionais de água também deveriam incluir objectivos explícitos de equidade. Completar a meta do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio de reduzir para metade a proporção de pessoas sem acesso a água potável com a meta de reduzir para metade, até 2010, a lacuna existente no fornecimento de serviços entre os 20% mais ricos e mais pobres ou entre as zonas rurais e urbanas, poderia ser um ponto de partida adequado. Um tal objectivo de equidade poderia ser adoptado mesmo para os países que estão no bom caminho para atingir os objectivos para 2015.

As políticas específicas para tornar o direito humano à água uma realidade serão diferentes para os vários países. O nível de cobertura, a estrutura específica de desigualdades, o estado das instituições e os níveis de rendimento interagem para definir os padrões para a elaboração de políticas. No entanto, da análise deste capítulo, emergem algumas abordagens abrangentes:

- *Legislar a água como um direito humano.* É importante ter o direito constitucional à água — mas não é tão importante como a obrigação legislativa dos governos e dos fornecedores de água darem substância política prática a esse direito. Definir o investimento, estabelecer preços e monitorizar os acordos para alargar de forma progressiva o direito a um mínimo elementar de 20 litros de água por cada cidadão são o ponto de partida.
- *Colocar a água no centro das estratégias de redução da pobreza e da planificação orçamental.* O primeiro passo é ter um plano coerente de água. Basear esse plano em estratégias para reduzir a pobreza e as desigualdades extremas e em medidas de financiamento de médio prazo é o segundo passo — e um requisito para o progresso sustentado. Frequentemente, os planos de água arrojados sofrem da síndrome de «metas sem financiamento».
- *Alargar o investimento a favor dos pobres.* A água é sub-financiada. As maiores lacunas de financiamento encontram-se nas zonas rurais e nos povoamentos urbanos informais. Acabar com essas lacunas exige um maior financiamento e uma reorientação da despesa pública para as comunidades rurais, através do fornecimento de

poços e furos, e para as zonas de bairros degradados urbanos, através do fornecimento de fontes públicas.

- *Alargar as tarifas de sobrevivência.* O fornecimento a todos os agregados familiares de um mínimo de água que satisfaça as necessidades elementares, gratuito para os mais pobres, deveria fazer parte das estratégias nacionais de água para todos.
- *Repensar e redesenhar os subsídios cruzados.* Os subsídios cruzados podem desempenhar um papel fundamental na distribuição de água a bom preço para os pobres. Muitas vezes, entregam-se os grandes benefícios financeiros a quem não é pobre, enquanto os agregados familiares pobres que usam as torneiras públicas enfrentam os escalões de preços mais elevados. Usar os subsídios cruzados para ajudar os utilizadores de fontes públicas onde as taxas de cobertura são baixas seria dar um passo na direcção certa. Garantir que as fontes públicas são uma fonte de água a bom preço devia ser o principal aspecto das estratégias nacionais.
- *Estabelecer objectivos claros — e responsabilizar os fornecedores.* As disposições contratuais ao abrigo de acordos de gestão público-privada deveriam estabelecer objectivos claros para alargar o acesso para os agregados familiares pobres que vivem em bairros degradados, estipulando os números a atingir, os níveis de investimento e as disposições para definição de preços. O incumprimento deveria resultar em sanções financeiras. As mesmas regras deveriam aplicar-se aos fornecedores públicos, com o incumprimento a ser sancionado através de sistemas de incentivos.
- *Desenvolver e alargar o enquadramento normativo.* É essencial criar uma entidade reguladora independente para supervisionar os fornecedores de água, de forma a garantir que o forneci-

mento de água reflecte os interesses públicos. O alcance normativo tem, simultaneamente, de ser alargado para além da rede de prestadores de serviços em grande escala até chegar aos intermediários que servem os pobres.

- *Prioritizar o sector rural.* O fornecimento de água rural coloca desafios especiais. Baseando-se em abordagens de resposta às exigências bem sucedidas, os governos precisam de tornar os fornecedores de serviços mais aptos em termos de resposta e responsabilizáveis perante as comunidades que servem. A descentralização da governação da água pode desempenhar um papel importante, desde que as entidades descentralizadas tenham a capacidade técnica e financeira para prestar serviços.

A ajuda internacional é essencial para acabar com as lacunas financeiras que ameaçam o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio em termos de água, sobretudo nos países de baixos rendimentos. Mas muitos países também precisam de mobilizar novos recursos através dos mercados privados de capital. Ainda que o desafio institucional seja local, existem soluções de parceria global que podem ajudar os prestadores de serviços públicos a beneficiar dos fluxos financeiros. Desenvolver os actuais acordos de garantias de crédito poderia ajudar os municípios e os prestadores de serviços mobiliza o capital necessário para a expansão da rede. A União Europeia podia fazer muito, alargando os modelos inovadores de financiamento de alguns Estados-Membros. Alargar o modelo francês da lei Oudin à Europa, por exemplo, poderia fornecer o enquadramento para a aumentar as capacidades dos países pobres. Sem dúvida que existiriam obstáculos legais e financeiros. No entanto, um passo como esse iria marcar um forte empenho da Europa para com a justiça social global e dar um forte impulso aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

A ajuda internacional é essencial para acabar com as lacunas financeiras que ameaçam o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio em termos de água, sobretudo nos países de baixos rendimentos

2

Água para consumo humano

