



Leia todo o livro em:

10.1787/9789264170001-en

## Estudos da OCDE sobre Sector Hídrico. Como enfrentar o Desafio da Reforma das Políticas Relativas à Água

### Sumário em Português

- A necessidade de reformar as políticas relativas à água continua a ser urgente. No entanto, os governos no mundo inteiro enfrentam desafios consideráveis na gestão eficaz dos seus recursos hídricos. Os problemas são múltiplos e complexos: milhares de milhões de pessoas ainda se encontram sem acesso a água potável e a instalações sanitárias apropriadas; a concorrência em busca de água tem aumentado entre os diferentes usos e utentes; e há necessidade de importantes investimentos para a manutenção e a melhoria da infraestrutura hídrica em países da zona OCDE e fora desta. O aumento demográfico, a urbanização e melhores modos de vida são factores fundamentais para o enfrentamento desses desafios, ao passo que o aumento espacial e temporal da variabilidade hídrica resultante das mudanças climáticas exacerbará essas pressões. A despeito dos progressos alcançados em muitos sectores, em 2008 calcula-se que 884 milhões de pessoas permaneciam privadas de acesso a melhores fontes hídricas e cerca de 2,6 mil milhões de pessoas não dispunham de saneamento.
- A realização da reforma das políticas no sector da água exige que os governos se assegurem de que os incentivos beneficiem a todos os interessados. Os governos devem implementar condições que assegurem que as acções de todos os interessados – distintas categorias de utentes, múltiplos responsáveis, financiadores e numerosos fornecedores de serviços – contribuem para os objectivos a longo prazo da sustentabilidade ambiental e do aperfeiçoamento da previdência social. Também significa a produção de informação e assistência suficientes para as mudanças de políticas, através da defesa da necessidade da reforma.
- A reforma do sector da água pode assumir diversas formas, desde transformações completas na forma de elaboração e implementação das políticas relacionadas com a água (exemplos: a Austrália e o México) até reformulações relativamente marginais nas políticas existentes. A compreensão da economia política da reforma implica a tomada em consideração da maneira como as decisões são tomadas e de quem são os seus beneficiários, de como a reforma é implementada ou obstruída, bem como as razões pelas quais isto ocorre. A aprendizagem de experiências passadas e actuais no plano da reforma das políticas relativas à água pode proporcionar maiores ensinamentos com vista a aumentar as perspectivas de êxito para futuras reformas.
- Este relatório propõe uma abordagem com três vertentes com vista à realização da reforma do sector da água, em termos de financiamento sustentável, de gestão eficaz e de coerência entre as políticas da água e de outros sectores.

## O enquadramento dos desafios

As *Perspectivas Ambientais da OCDE para 2050* projectam as tendências e alertam para os eventuais perigos, em caso de prosseguimento da abordagem de manutenção do status quo relativa aos recursos ambientais. O rápido aumento da urbanização, a explosão demográfica e o aumento dos rendimentos significa que o futuro será caracterizado por uma crescente pressão sobre os recursos hídricos e pela persistente necessidade de alargamento do acesso à água potável e ao saneamento.

A disponibilidade de água doce será ainda mais reduzida em numerosas regiões, sendo que quase a metade da população mundial que deverá estar a viver em bacias hidrográficas enfrentará graves problemas de falta de água. A procura por água deverá aumentar em 55%, devido a crescentes exigências por parte do sector industrial (+400%), da produção termoeléctrica (+140%) e pelo uso doméstico (+130%). (Ver cifras em <http://dx.doi.org/10.1787/888932571171>.) Diante dessas necessidades concorrentes, restará pouco espaço para o aumento da água para fins de irrigação.

Os efeitos combinados dessas diversas pressões poderão acarretar racionamentos de água, que irão prejudicar a expansão de muitas actividades económicas. A diminuição das águas subterrâneas poderá vir a tornar-se na maior ameaça à agricultura e ao abastecimento hídrico urbano. A poluição provocada por nutrientes de fontes pontuais (águas residuais urbanas) e “fontes difusas” (principalmente da agricultura) deverá agravar-se (Ver cifras em <http://dx.doi.org/10.1787/888932571209> e em <http://dx.doi.org/10.1787/888932571247>).

A maior parte das regiões, com excepção da África Subsaariana, provavelmente alcançarão o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio (ODM) de reduzir pela metade, até 2015, o número de populações que, em 1990, não dispunham de acesso sustentável a água potável, pelo menos comparativamente ao acesso a um abastecimento de água "melhorado". Todavia, 200 milhões de pessoas continuarão privadas de acesso a água em 2050 (Ver cifras em <http://dx.doi.org/10.1787/888932571361>). É de suma importância o facto de que o acesso a uma fonte hídrica "melhorada" não significa necessariamente acesso a água "potável" apropriada ao consumo humano. Prevê-se que o ODM relativo ao saneamento não se realizará até 2015 e que em 2050 1,4 mil milhões de pessoas ainda estarão privadas de acesso a saneamento (Ver cifras em <http://dx.doi.org/10.1787/888932571380>).

As *Perspectivas Ambientais para 2050* salientam a necessidade de políticas mais ambiciosas e de novas abordagens para o enfrentamento dos desafios relativos à água. A questão da água tem de ser um elemento fundamental no crescimento verde. Os investimentos em infraestruturas e o fornecimento de serviços relacionados com a água podem proporcionar consideráveis benefícios tanto para a economia como para o meio ambiente. O desenvolvimento económico e social poderá ser retardado por falta de infraestrutura hídrica e fornecimento inadequado de serviços. Também é extremamente importante desenvolver os sistemas de informação relativa à água, para que a gestão sustentável dos recursos hídricos e as políticas sejam mais eficientes.

## O desafio do financiamento da água

O financiamento sustentável constitui o âmago de muitas das soluções para a melhoria da gestão dos recursos hídricos. O alinhamento dos incentivos em função do uso de tarifas e de preços da água representa um aspecto fundamental, assim como o facto de assegurar as fontes privadas de financiamento. A necessidade de medidas de gestão concretas para apoiar a sustentabilidade financeira do sector também é fundamental.

A compreensão dos benefícios da melhoria da água e do saneamento ajuda na defesa de reformas com vista a assegurar a sustentabilidade financeira. O acesso à água potável limpa e ao saneamento reduz os riscos sanitários, aumentando o tempo dedicado à educação e a outras actividades produtivas. A eliminação adequada de resíduos ajuda a melhorar a qualidade das águas de superfície, trazendo benefícios para o meio ambiente e os sectores económicos que dependem da água (p. ex., a pesca, a agricultura e o turismo). Estes benefícios são, em geral, superiores aos custos. Nos países em desenvolvimento, a OMS calculou que a realização dos ODMs relativos à água e ao saneamento poderá engendrar uma relação de custo-benefício de 7 para 1.

As necessidades em investimentos na OCDE são, no conjunto, consideráveis, embora a situação não seja a mesma nas economias em transição e nas economias em desenvolvimento. A despeito de uma alta base de activos inicial, os países da OCDE vêem-se confrontados a enormes custos para a modernização e o aperfeiçoamento dos seus sistemas.

Isto poderá vir a custar 0,35%-1,2% do PIB por ano, no decorrer dos próximos 20 anos. Nos países EOCAC (Europa Oriental, Cáucaso e Ásia Central), uma grande parte da infraestrutura existente é obsoleta, de dimensões excessivas e inadequada à realidade económica e demográfica. Calcula-se que cerca de 7 mil milhões de euros serão necessários anualmente para a exploração, manutenção e investimentos de capital. Mas a necessidade mais urgente em matéria de investimentos talvez se situe nos países em desenvolvimento. Estima-se que o investimento anual necessário à realização da meta do ODM se eleva a 18 mil milhões de USD, embora esta soma deixe de ser significativa quando comparada aos 54 mil milhões de USD anuais necessários para cobrir os custos de manutenção dos serviços existentes.

A superação do fosso financeiro exige a mobilização de financiamentos provenientes de diversas fontes e poderá incluir a redução de custos. O aumento das fontes de base do financiamento poderá vir a preencher as lacunas no plano financeiro, isto é, tarifas, taxas e transferências (comumente referidas como as “3Ts”). A mobilização de financiamentos reembolsáveis poderá superar o fosso financeiro.

Como é hoje reconhecido por todos, as 3Ts são as derradeiras fontes de financiamento para os serviços de água e saneamento. As 3Ts também podem ser usadas para exercer efeito de alavanca e, em última instância, de reembolso ou compensação para outras fontes de financiamento, principalmente empréstimos, obrigações diversas e acções. Cada país provavelmente virá a adoptar uma mescla diferente de 3Ts com vista a atender às suas respectivas necessidades. A maior parte dos países tem usado transferências públicas (provenientes dos seus próprios governos ou de fontes externas), com vista ao financiamento do desenvolvimento dos serviços de água e saneamento, nomeadamente para despesas de capital. À medida que os países se desenvolvem e os serviços de água e saneamento se tornam mais evoluídos, há uma tendência ao aumento do uso de financiamentos comerciais.

O sector privado tem um papel significativo a ser desempenhado, ajudando na mobilização do financiamento para o sector da água. Os operadores de serviços de água e saneamento formais e informais, as instituições financeiras privadas e as empresas privadas podem ajudar, melhorando a eficiência do conjunto do sector e aumentando a credibilidade e a capacidade de atrair financiamento do sector, de financiar os custos dos investimentos e de gerir e capacitar os programas de investimento do poder público.

O desafio do financiamento vai além da realização da sustentabilidade financeira do sector dos serviços de água e abrange o financiamento da gestão dos recursos hídricos. A identificação dos benefícios e dos beneficiários, a distinção entre os custos públicos e privados, bem como a aplicação de um amplo espectro de instrumentos baseados no princípio segundo o qual o utente paga (ou o beneficiário paga) é fundamental para que possa ser enfrentado este desafio financeiro.

Em última instância, é fundamental que os governos tenham uma abordagem estratégica com vista ao financiamento de investimentos e serviços no sector da água. Um planeamento financeiro estratégico deve ser realizado pelos governos, com vista à fixação de objectivos realistas para o sector dos serviços de água e saneamento, verificados à luz de recursos disponíveis e acordados no âmbito de um diálogo político com todos os interessados. O planeamento financeiro estratégico proporciona uma estrutura para que se realize o diálogo político. A OCDE (em colaboração com outras organizações internacionais) tem desenvolvido uma série de ferramentas com vista à melhoria da eficácia dos serviços públicos.

## O desafio da gestão dos recursos hídricos

A água representa basicamente uma questão local e envolve uma infinidade de interessados ao nível das bacias hidrográficas, bem como municipal, regional, nacional e internacional. Na ausência de gestão pública eficaz para gerir as interdependências entre os diferentes sectores políticos e entre os distintos níveis de governo, os decisores políticos inevitavelmente enfrentam obstáculos à concepção e implementação eficazes das reformas do sector hídrico. Estes obstáculos têm muitas vezes raízes em objectivos desalinados e na má gestão das interacções entre os interessados.

A tendência à descentralização das políticas relativas à água tem resultado numa complexa relação entre os actores do sector público em todos os níveis governamentais. Os países da OCDE têm atribuído funções cada vez mais complexas e que envolvem muitos recursos, em níveis governamentais mais baixos. Contudo, os actores sub-nacionais nem sempre dispõem dos necessários recursos financeiros para atender a essas necessidades.

Há necessidade de identificar boas práticas e de desenvolver instrumentos governamentais pragmáticos. A OCDE tem examinado as características em diferentes níveis da gestão dos recursos hídricos, com a finalidade de

compreender melhor quem faz o quê, em que nível governamental, bem como de que maneira são realizadas a elaboração, a regulamentação e a implementação das políticas relativas ao sector da água. Também propõe uma "grade de leitura" com vista ao diagnóstico de frequentes estrangulamentos em vários níveis nas áreas governamentais. A OCDE tem proposto um conjunto de directivas que têm por objectivo servir de ferramentas para decisores políticos, com vista a diagnosticar e a superar desafios nas áreas governamentais em vários níveis, nos planos da elaboração e da implementação das políticas relativas à água. Foram concebidas como uma etapa em direcção a directivas mais abrangentes que poderão ser elaboradas no futuro, baseadas em diálogos políticos aprofundados com os países sobre a reforma do sector da água.

## O desafio da coerência na questão da água

O vínculo entre a água, a energia, a alimentação e o meio ambiente apresenta desafios consideráveis para os esforços com vista à reforma das políticas relativas aos recursos hídricos. É fundamental que as políticas nessas áreas não sejam incompatíveis umas com as outras, a fim de que os governos possam alcançar o amplo espectro de metas políticas sem comprometer a sustentabilidade da base de recursos hídricos.

A importância da água na produção e no uso de energia é igualada pela importância da energia na água. As restrições de recursos hídricos são muitas vezes acarretadas por soluções que envolvem altos níveis de energia, tais como transvases e dessalinizações de longo curso. Muitos países enfrentam as restrições energéticas através de opções que implicam grandes volumes de água, tais como centrais de ciclo vapor ou biocombustíveis. Uma abordagem que faz com que os planeadores do sector da água pressupõem que dispõem de toda a energia de que necessitam e os planeadores na área da energia partem do princípio de que dispõem de toda a água de que necessitam não tem muitas probabilidades de funcionar com eficácia no futuro.

Da mesma maneira, a água e a agricultura estão inextricavelmente ligadas, sobretudo porque a agricultura representa cerca de 70% do uso global de água. O apoio à redução dos custos da água fornecida na agricultura pode comprometer os esforços com vista à concretização de uma gestão sustentável dos recursos hídricos. As políticas de apoio à agricultura ligadas à produção também podem exacerbar a poluição de origem externa à agricultura.

As políticas relativas à água, à energia, à agricultura e ao meio ambiente são muitas vezes formuladas sem análise suficientemente aprofundada das suas interações ou das suas consequências imprevistas. A abordagem de muitos governos sobre o desenvolvimento das políticas nas diferentes áreas baseada na noção de silo é o principal factor que contribui para esta incoerência. Devem ser reformulados os entendimentos institucionais com vista a criar uma maior intersecção de desenvolvimento, implementação e monitorização de políticas nessas áreas. Mas as diferenças nos entendimentos institucionais têm por consequência o aumento da complexidade.

O sucesso na obtenção de uma maior coerência entre as políticas energéticas, agrícolas e hídricas dependerá, em última instância, da remoção das inconsistências políticas, nomeadamente quando as políticas de apoio ao sector energético e agrícola entram em conflito com metas de gestão sustentável dos recursos hídricos.

As opções com vista ao reforço da coerência nas políticas incluem a exploração de situações vantajosas (tais como medidas com a finalidade de aumentar a eficiência dos sectores hídrico e energético), compromissos quando os conflitos não possam ser evitados, bem como a resolução de conflitos entre conjuntos de objectivos. Também exigirá um forte empenho e liderança no plano político. Conforme as circunstâncias nacionais, o exercício dessas opções exigirá uma considerável reformulação das estruturas políticas, entre as quais:

- Revelar os legados políticos e institucionais e dedicar maior atenção às estruturas de fixação de preços e de subsídios para os sectores agrícola, hídrico e energético;
- Examinar o potencial de reorganização institucional e de planeamento de coordenação;
- Reforçar a colecta de dados e a análise com vista a criar um sólido banco de dados destinado aos decisores políticos;
- Maior consulta pública;
- Expansão da avaliação do impacte da coerência política através de avaliações prévias e posteriores;
- Uso mais amplo de exigência de análise regulatória com vista a aumentar a coordenação e a facilitar o exame completo da mescla ideal em termos de políticas;
- Medidas com vista a aumentar a coerência na implementação; e

- Comunicação dos benefícios da coerência no plano político.

As abordagens políticas com maior coerência estão a constituir-se lentamente num grande número de países da OCDE. Isto torna-se mais evidente com as mudanças climáticas, dado que muitos países começaram a coordenar áreas que se encontravam anteriormente separadas. Mas muito mais terá de ser feito, tanto nos países da zona OCDE como fora desta.

© OECD

**Este sumário não é uma tradução oficial da OCDE.**

A reprodução deste sumário é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título da publicação original.

**Os sumários multilingües são traduções dos excertos da publicação original da OCDE, publicada originariamente em Inglês e Francês.**

**Encontram-se livremente disponíveis na livraria on-line da OCDE [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)**

Para mais informações, entre em contato com a OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate. [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) Fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

Visite nosso sítio [www.oecd.org/rights](http://www.oecd.org/rights)



**[Leia toda a versão em inglês na iBiblioteca OCDE \(OECD iLibrary\) !](#)**

OECD (2012), *OECD Studies on Water. Meeting the Water Reform Challenge*, OECD Publishing.

doi: 10.1787/9789264170001-en