

Agradecimentos

Às minhas orientadoras.

Aos meus, do coração.

Não há vida sem água.

A água é um bem precioso indispensável a todas as atividades humanas.

Conselho da Europa (1968)

Resumo

A água, como bem público essencial, deve ser fornecida com base em princípios básicos de universalidade e igualdade no acesso. O Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto estabelece que o prestador de serviços é obrigado a informar a outra parte de forma clara e conveniente das condições em que o serviço é prestado, nomeadamente através de um sítio na internet que contenha informação mínima exigida. Numa altura em que a organização do setor de águas e resíduos está em fase de reestruturação, importa perceber se as entidades gestoras que atualmente têm responsabilidade pela prestação dos serviços cumprem com os requisitos de disponibilidade de informação aos consumidores domésticos, através dos seus sítios *web*. Deste modo, analisa-se o panorama atual da relação Entidade Gestora-Consumidor Doméstico, através da informação disponibilizada no sítio *web* relativamente aos aspetos principais do tarifário, apoio à leitura da fatura, informação que possibilite ao consumidor doméstico analisar o seu padrão de consumo de água, informação de sensibilização ambiental e canais disponibilizados para a resolução de conflitos. A escolha da amostra para o estudo foi baseada na proposta do Governo de Reestruturação do Setor das Águas, em que foram escolhidas as entidades gestoras que atualmente se encontram no futuro sistema denominado “Águas do Centro Litoral”, que corresponde a 48 entidades gestoras em baixa. O estudo permitiu reconhecer a adoção de algumas boas práticas pontuais e outras generalizadas nos sítios *web*, revelando algum grau de comprometimento por parte das entidades gestoras. No entanto, enfatiza-se o espaço que existe para a melhoria contínua, principalmente no que concerne ao apoio à leitura da fatura e sensibilização ambiental.

Palavras-chave: Água, Entidades Gestoras, Consumidor Doméstico, Disponibilização de informação, Sítios *web*.

Abstract

Water, as an essential public good should be provided based on basic principles of universality and equality of access. The Decree-Law No. 194/2009, of 20 August establishes that the service provider is obliged to inform the other party in a clear and convenient way of the conditions under which the service is provided, notably through a website that contains a minimum information required. At a time when the water sector organization is undergoing restructuring, it is important to understand if the service providers are currently having responsibility meeting the requirements via their websites in terms of availability of information to domestic consumers. Thus, we analyze the current situation of the relationship between Service Provider and Domestic Consumer, through information available on the website on the main aspects of: the tariff, support on interpreting invoice, information that enables the domestic consumer to analyze their pattern of water consumption, environmental awareness and means for conflict resolution. The sample choice is based on the proposal of the Government for Restructuring the Water Sector. Service providers are the group that belongs to the future system called "Central Coast Water", which corresponds to 48 service providers in low. The study allowed to recognize the adoption of some good practices on the website, one specific and other generalized, revealing commitment on the part of the service providers. However, we give emphasis on the opportunity for continuous improvement, especially regarding to the support on interpreting invoice and environmental awareness.

Keywords: Water, Service Providers, Domestic Consumer, Availability of Information, Website.

Lista de Siglas e Abreviaturas

AA – Águas de abastecimento

AR – Águas Residuais

CD – Consumidor doméstico

CO – Concessão

EG – Entidade Gestora

EM – Empresa Municipal

ERSAR – Entidade Reguladora de Águas e Resíduos

IRAR – Instituto Regulador de Águas e Resíduos

PENSAAR - Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais

RASARP - Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal

RSU - Resíduos Sólidos Urbanos

SIEG – Serviços de Interesse Económico Geral

SM – Serviço Municipal

SMU – Serviço Municipalizado

TF – Tarifa Fixa

TVAR – Tarifa Variável

UE – União Europeia

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Modelos de Gestão e Entidades Gestoras	- 15 -
Tabela 2 – Tipologia de contratos que transferem a responsabilidade pela gestão dos serviços	- 16 -
Tabela 3 – Modelo de Regulação da ERSAR	- 20 -
Tabela 4 – Serviços prestados pelas entidades em estudo	- 34 -
Tabela 5 – Esclarecimento do modo de cobrança e cálculo	- 37 -
Tabela 6 – Problemas na disponibilização de informação sobre o tarifário aplicado.....	- 39 -
Tabela 7 - Detalhe e rigor da informação	- 41 -
Tabela 8 – Tarifários e condições de acesso disponíveis.....	- 42 -
Tabela 9 – Comparação de desempenho por modelos de gestão	- 47 -

Lista de Figuras

Figura 1 – Mapa da atual situação e após reorganização territorial em alta após agregação dos sistemas de abastecimento e saneamento urbano.....	- 17 -
Figura 2 – Amostra.....	- 21 -
Figura 3 – Fluxograma de classificação da variável “Área de cliente”	- 24 -
Figura 4 – Fluxograma de apoio à decisão na variável “visibilidade” em Serviços Municipais	- 28 -
Figura 5 – Modelos de gestão das entidades gestoras em estudo	- 33 -
Figura 6 - Formatos em que o tarifário é disponibilizado	- 40 -

Sumário

Resumo	VII
Abstract	IX
Lista de Siglas e Abreviaturas	XI
Lista de Tabelas	XIII
Lista de Figuras	XV
1. Introdução	- 1 -
2. Revisão de literatura	- 7 -
3. Setor de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais em Portugal	- 13 -
3.1. O papel do Regulador	- 18 -
4. Metodologia	- 21 -
4.1. Seleção da Amostra, Fonte dos Dados e Dimensões de Análise	- 21 -
4.2. Caracterização e informação geral das entidades.....	- 23 -
4.3. Apoio à leitura da fatura	- 25 -
4.3.1. Informação disponível relativamente às tarifas aplicadas	- 25 -
4.4. Tarifário.....	- 27 -
4.4.1. Disponibilização da informação	- 27 -
4.5. Análise do padrão de consumo de água.....	- 30 -
4.6. Sensibilização para a redução de consumo de água	- 30 -
4.7. Canais existentes para resolução de conflitos.....	- 31 -
5. Apresentação e discussão de resultados	- 33 -
5.1. Informação geral.....	- 33 -
5.2. Interface com o cliente	- 35 -
5.3. Apoio à leitura da fatura	- 36 -

5.4.	Tarifário.....	- 39 -
5.5.	Análise do padrão de consumo de água.....	- 43 -
5.6.	Sensibilização para a redução do consumo de água	- 44 -
5.7.	Canais existentes para resolução de conflitos.....	- 45 -
5.8.	Sumário de resultados	- 46 -
6.	Conclusão	- 48 -
7.	Bibliografia	- 51 -

1. Introdução

O Tratado de Amesterdão introduziu o conceito de serviços de interesse económico geral (SIEG) (Constâncio, 2004) que engloba as “atividades de serviço, comercial ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas, estando, por conseguinte, sujeitas a obrigações específicas de serviço público.” Estes serviços englobam, entre outros, os setores da energia, comunicações e água (Sínteses da legislação UE, 2015).

Segundo Andrade *et al* (2012),

Os serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos são essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública, à segurança coletiva das populações, às atividades económicas e à proteção do ambiente.

A água, como bem público essencial ao bem estar-geral, deve ser fornecida com base em princípios básicos de universalidade e igualdade no acesso (Portugal, 2009). Os direitos fundamentais da República Portuguesa preveem o direito do consumidor à qualidade do produto/serviço, bem como à informação (Artigo 60.º, Constituição da República Portuguesa) (Presidência da República, 1976). Por sua vez, a Lei dos Serviços Públicos Essenciais (Lei n.º 23/96, alterada pela Lei n.º 12/2008) definiu o ordenamento jurídico de alguns mecanismos destinados a proteger o utente destes serviços, entre outros, no que respeita ao tarifário e ao direito à informação (Portugal, 1996; Portugal, 2008). Sendo um serviço de interesse público geral, implica que o prestador do serviço (Entidades Gestoras), na gíria do setor das águas garanta ao consumidor doméstico qualidade no serviço e proteção de interesses, com uma base de comunicação transparente (Portugal, 2009).

A responsabilidade pela regulação do setor de águas de abastecimento, saneamento e resíduos em Portugal é da Entidade Reguladora de Águas e Resíduos (ERSAR), que sucede ao Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR). A Lei n.º 12/2014, de 6 de Março, é a mais recente alteração aos seus Estatutos. Na primeira versão, o regulador possuía

competência essencialmente sobre os sistemas em alta (constituído por infraestruturas de captação, tratamento, adução e reserva de água, que asseguram o fornecimento de água ao sistema em baixa), através dos concessionários, sobretudo os sistemas multimunicipais. Perante a recente alteração, a ERSAR tem desde 1 de Abril de 2014 tem o poder de exercer as suas competências independentemente do carácter público, privado, municipal ou multimunicipal da entidade gestora, abrangendo assim todas as entidades gestoras em baixa (distribuição de água ao consumidor final), independentemente dos modelos de gestão adotados (Netresíduos, 2014). A sua estratégia consiste em regular os comportamentos das entidades gestoras neste setor, nomeadamente na “qualidade de serviço, designadamente através da definição de níveis mínimos de qualidade e das compensações devidas em caso de incumprimento” (Portugal, 2014a), de acordo com os documentos normativos comunitários e nacionais, mas também no que se refere à qualidade da água e na regulação económica, propriamente dita (LNEC e IRAR, 2009).

A legislação portuguesa estabelece que a responsabilidade por assegurar os serviços de águas de abastecimento, águas residuais urbanas e gestão de resíduos urbanos é de natureza pública, no caso dos sistemas em baixa, ou seja, na prestação direta do serviço ao utilizador final, sendo a sua organização e definição da entidade responsável atribuição dos municípios ou do Estado (Andrade *et al*, 2012). De acordo com a Lei dos Serviços Públicos Essenciais (com as alterações introduzidas pelo e o Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto) estabelece-se que o prestador de serviços é obrigado a informar a outra parte de forma clara e conveniente das condições em que o serviço é prestado. Assim, a transmissão de informação de uma forma transparente é uma obrigatoriedade legal e também uma das formas de prevenção de conflitos entre as Entidades Gestoras (EG) e os consumidores domésticos, servindo como ferramenta de *empowerment* na melhoria desta relação (Andrade e Carvalho, 2013). Deste modo, o regulador possui um papel preponderante na defesa dos consumidores domésticos (CD) no direito à informação, que deve ser acessível a todos os interessados e estar disposta de modo a que se torne de fácil compreensão.

O dever de informar os consumidores domésticos prende-se, em primeira instância, com a garantia da existência de um local de atendimento físico para os utilizadores. Todas as questões devem ser alvo de resposta, no entanto, pela dificuldade que muitas vezes se coloca aos CD na vida ativa de se deslocarem a um local físico, deve ser disponibilizada informação de forma pró-ativa a todos, por forma a minimizar o leque de questões que ficam em aberto (Andrade e Carvalho, 2013). Dado que nas últimas duas décadas a sociedade sofreu uma evolução tecnológica que acabou por gerar novos estilos de vida e formas de comunicação, uma das oportunidades criadas foi a fácil acessibilidade à tecnologia, nomeadamente a internet (Pinto, 2007). Nos dias de hoje acedemos à internet com relativa facilidade, especialmente as crianças e os adultos em idade ativa, seja através de computadores, *tablets* ou *smartphones*. Assim, o legislador considerou que esta forma de comunicação era uma solução viável para comunicação com os consumidores domésticos dos serviços de água e abastecimento. Neste contexto, nos termos do n.º 2 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, todas as EG devem possuir um sítio na internet que contenha informação mínima sobre:

- a) Identificação da entidade gestora, suas atribuições e âmbito de atuação; b) Estatutos e contrato relativo à gestão do sistema e suas alterações, quando aplicável; c) Relatório e contas ou documento equivalente de prestação de contas; d) Regulamentos de serviço; e) Tarifários; f) Condições contratuais relativas à prestação dos serviços aos utilizadores; g) Resultados da qualidade da água, no caso de entidades gestoras do serviço de abastecimento de água, bem como outros indicadores de qualidade do serviço prestado aos utilizadores; h) Informações sobre interrupções do serviço; i) Contactos e horários de atendimento. (Portugal, 2009; Andrade *et al*, 2012)

A ERSAR monitoriza periodicamente os conteúdos disponibilizados nos sítios de internet das entidades gestoras. Segundo dados de 2013 (Andrade e Carvalho, 2013), foram identificadas boas práticas nos sítios de internet que facilitam a comunicação entre ambas as partes. Esse estudo permitiu também concluir que todas as EG a operar em Portugal Continental possuem um sítio, mas detetou a existência de lacunas no que respeita à disponibilização de informação, atualização e acessibilidade da mesma. Tornou-se notório

que 8,2% das entidades a nível nacional não disponibilizavam o tarifário e em 8,5% dos casos este estava incompleto (no entanto não existiu uma exploração neste estudo dos itens não disponibilizados). No entanto no panorama global desde 2012, os resultados progrediram de forma positiva, demonstrando um maior comprometimento por parte das entidades gestoras no alcance dos objetivos recomendados pelo regulador.

Numa altura em que a organização do setor de águas e resíduos está em fase de reestruturação, importa perceber se as entidades gestoras que atualmente têm responsabilidade pela prestação dos serviços cumprem com os requisitos de disponibilidade de informação, através dos seus sítios na internet. Como referido anteriormente, a ERSAR efetuou amplos estudos no quadro nacional, no entanto o seu foco voltou-se essencialmente para a investigação do cumprimento dos requisitos relativamente aos preços praticados, existência e conformidade do regulamento de serviço, entre outros. Deste modo, justifica-se a necessidade de analisar o panorama atual da relação EG-CD, através da verificação da disponibilidade de informação através dos sítios *web*, relacionada com os aspetos principais dos tarifários, mas também com o apoio à interpretação destes e das faturas, sendo este o fator diferenciador deste estudo relativamente aos realizados pelo regulador.

Perante a legislação vigente, o consumidor doméstico tem direito a uma fatura que especifique convenientemente os valores que exhibe, discriminando os serviços prestados e respetivas tarifas. Em qualquer relacionamento comercial, a fatura constitui um meio fundamental de comunicação. Através deste documento a entidade gestora solicita o valor a pagamento, tendo em conta que deve justificar detalhadamente a descrição do serviço prestado e do respetivo preço (Andrade e Carvalho, 2013). A Recomendação da ERSAR n.º 01/2010 – Conteúdos das Faturas, refere os elementos que devem constar na fatura do consumidor doméstico final (ERSAR, 2010). Pretende-se com ela criar uniformidade no setor, com acesso a informação mais clara e que garanta uma melhor facilidade na obtenção de informação acerca do valor a pagamento e no apoio à interpretação da fatura. Ainda assim, nem sempre é fácil para o consumidor doméstico a interpretação deste documento, que se torna por vezes complexo, com muitos campos e

tarifas discriminados a pagamento. Por sua vez, na Recomendação IRAR n.º 01/2009 – Recomendação Tarifária, a ERSAR, disponibiliza indicações específicas para a elaboração de tarifários, nomeadamente a existência de tarifas fixas e variáveis, bem como o acesso a uma tarifa social e de famílias numerosas (IRAR, 2009). Assim, perante a legislação em vigor, as recomendações do regulador e o estudo de monitorização efetuado pela ERSAR, considera-se importante avaliar se existe informação disponível ao consumidor doméstico final no sítio da internet que o apoie na interpretação da sua fatura e do tarifário em vigor.

Ainda na tónica da relação EG-CD, salientam-se os resultados de um estudo de 2011 realizado a um grupo de consumidores domésticos de um operador português, em que se conclui que dada a análise entre consumos e encargos dos utilizadores domésticos de água, comparando a sua perceção e a realidade, existe uma forte necessidade de sensibilizar os mesmos para a redução de consumo de água, onde se destaca a potencialidade que os operadores têm na divulgação de ações de sensibilização (Silva, 2011). É neste contexto que surge a necessidade de avaliar se as entidades gestoras informam e disponibilizam meios ao consumidor doméstico para a racionalização deste recurso.

Andrade *et al* (2012) salienta a necessidade de, num Estado de Direito, existirem mecanismos de resolução de conflitos. Refere também a necessidade clara de neste tipo de serviços públicos essenciais de existência de mecanismos acessíveis para a resolução de conflitos e defender os direitos e interesses dos CD. Citando o mesmo autor,

Além do livro de reclamações [...], as entidades gestoras devem ainda garantir, nos termos do n.º 2 do artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, a existência de mecanismos apropriados para a apresentação de reclamações pelos utilizadores relativamente às condições da prestação do serviço que não impliquem a deslocação dos utilizadores às instalações da entidade gestora, como o *e-mail*, o fax ou o telefone. (Andrade *et al*, 2012)

Assim, o objetivo deste estudo é, relativamente às dimensões atrás referidas, o de analisar a informação disponibilizada pelas entidades quanto:

- À forma de acesso ao tarifário e conteúdo do mesmo;
- À informação de apoio à leitura da fatura;
- A mecanismos de sensibilização para a racionalização do consumo de água potável;
- Aos canais existentes para a resolução de conflitos entre o operador e o utilizador, com especial destaque para a apresentação de reclamações.

Tendo em conta a possível relevância dos modelos de gestão nas estratégias comunicacionais adotadas, far-se-á uma leitura comparada dos resultados em função da tipologia das entidades gestoras.

Para além desta introdução, este estudo está organizado em mais cinco capítulos principais. No Capítulo 2 é feita uma breve revisão da literatura centrada nos conceitos basilares da presente investigação. Seguidamente o Capítulo 3 introduz e caracteriza o setor de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais em Portugal, com uma alusão ao papel do Regulador. Por sua vez, o Capítulo 4 destina-se à metodologia abordada. No Capítulos 5 são apresentados e discutidos os resultados e por fim, no Capítulo 6, são apresentadas as principais conclusões do estudo, bem como feitas propostas para a realização de futuros estudos.

2. Revisão de literatura

Neste capítulo faz-se a revisão de alguns conceitos que formam a base deste estudo, nomeadamente transparência, *accountability* e a teoria dos *stakeholders*. A abordagem permite relacionar os referidos conceitos entre si, com o objetivo de justificar na literatura a ponte com a prestação de serviços de águas de abastecimento e saneamento.

A palavra *stakeholder* foi pela primeira vez referenciada em 1963, num memorando interno do *Stanford Research Institute*. Foi utilizada para identificar um grupo cujo suporte é essencial para o funcionamento e desenvolvimento de uma organização. (Ladeira, 2009) Ladeira (2009), citando Andrade e Rosseti (2006, p.132) e Clarkson (1995), define *stakeholders* como os grupos de interação do ambiente de negócio das organizações que têm ou possuem poder para reivindicar propriedade, direito ou interesse das mesmas. *Stakeholder* em português pode ser definido como “parte interessada”, ou seja, todos os grupos envolvidos na organização, com interesse particular em ter informação acerca da mesma. Cada organização deve ser capaz de identificar os grupos, pessoas, instituições, sociedades e organizações que considera terem maior impacto em termos sociais para si na hora da tomada de decisão. Definir e reconhecer os *stakeholders* é de extrema importância para qualquer organização, visto reforçar a necessidade de interação entre todos e a legitimidade dessas relações, traduzindo uma maior confiança na relação (Ladeira, 2009).

Emma e Tooley (2013) e Ladeira (2009) abordam a teoria dos *stakeholders*. Para Ladeira (2009), a teoria sustenta que a atividade organizacional não deve ter apenas em consideração os interesses da gerência, mas de todas as partes interessadas no processo da organização. Ou seja, objetiva potenciar a boa relação entre os interessados que, de acordo com Ladeira (2009) pode ser abordada de uma forma normativa, instrumental ou empírico-descritiva. A abordagem normativa salienta o foco central da teoria, onde se assumem os interesses legítimos e o valor intrínseco dos *stakeholders* para a organização. Por sua vez, a abordagem instrumental salienta a consequência comportamental de uma tomada de decisão na relação. Deste modo pretende-se potenciar da gestão dos

relacionamentos para a organização ser bem-sucedida nos indicadores de desempenho tradicionais (lucro, estabilidade e crescimento). Por fim, a abordagem empírico-descritiva confronta a realidade das relações com os conceitos teóricos, descrevendo a organização como um conjunto de interesses cooperativos e competitivos com um valor intrínseco (Ladeira, 2009). Deve assim cada organização atender aos interesses dos seus *stakeholders*, dado o impacto que podem ter na sua atividade e vice-versa, abrindo a oportunidade para a cooperação. Cada *stakeholder* tem um papel importante no desenvolvimento de uma organização, tendo em conta que cada grupo ou individual possui o seu próprio objetivo e uma forma de interação para com a organização. Importa referenciar que a literatura é diversa nesta área, abordada por autores clássicos, que reforçam no geral a importância das partes interessadas no contexto organizacional: a colaboração entre as várias partes interessadas é mesmo um objetivo para potenciar o desenvolvimento sustentável de uma organização e neste estudo em particular, gerar uma maior coesão do setor (Ladeira, 2009).

Aliado à relação entre organização e *stakeholders* está o conceito de *accountability*. O termo não possui uma definição precisa, (Emma e Tooley, 2013) no entanto autores (Universidade Federal de Santa Catarina, 2008; Emma e Tooley, 2013; Ruela, 2013) defendem que o termo é normalmente traduzido na área jurídica pelo termo “prestação de contas” e na área empresarial é defendido com uma ideia mais ampla, de “responsabilidade” superior. Emma e Tooley (2013) defende que este conceito envolve uma resposta proativa e reativa por parte da organização. Segundo Ruela (2013), o conceito *accountability* é tão abrangente que integra não somente os dois conceitos anteriormente referidos, mas também a dimensão da informação e o envolvimento dos *stakeholders* nos momentos-chave da estratégia das organizações. Garantir esta prestação de contas e responsabilização de forma transparente é assim um dos grandes desafios das organizações, dada a necessidade de garantir credibilidade e confiança no setor de abastecimento de água.

A informação é crucial na prestação de contas e responsabilização e, em todas as fases, deve ser reunida, processada e comunicada. Isto é, deve disponibilizar-se a informação

reunida em diferentes níveis de riqueza, processá-la de forma adaptada às necessidades das partes interessadas. Por fim, a informação é disponibilizada e o prestador do serviço deve estar atento a novas questões por parte dos interessados para possivelmente, enriquecer o conteúdo informativo (Greiling e Spraul, 2010). A informação possui um custo associado por forma a ser tornada informação útil através do processamento de dados, o que impõe à organização uma dedicação especial a esta área, no sentido de garantir uma boa *performance* (Lopes, 2014). Segundo Greiling e Spraul (2010), é possível o confronto com organizações que têm alguma relutância em disponibilizar muita informação ou que até disponibilizem informação em demasia. Esta última hipótese poderá advir de uma manobra estratégica, no entanto não deixa de se tornar problemático, visto que a quantidade de informação pode tornar todo o conteúdo irrelevante. Aqui o papel do Regulador é fundamental para a coesão do setor, visto que pode determinar quais os trâmites da informação a disponibilizar, bem como a sua complexidade e consequentemente gerar a transparência necessária para as partes interessadas. A própria transparência na informação torna-se assim um mecanismo de *accountability* (Greiling e Spraul, 2010).

Transmitir informação deve ter como preocupação inerente e inequívoca a transparência. A informação deve poder ser percebida com uma observação simples, não devendo ser necessário colocar demasiadas questões para extrair o seu conteúdo. No caso da *accountability*, a transparência entra no campo da clareza dos números e da saúde financeira da organização. Por outro lado, a informação não financeira pode ser exigida pelos pares, neste caso as partes interessadas externas à organização, numa perspetiva horizontal e de “responsabilização” (Universidade Federal de Santa Catarina, 2008; Emma e Tooley, 2013). Aí a informação pode assumir diversas facetas, dependendo da tipologia do setor e *stakeholder* envolvido, tendo sempre em conta a iniciativa pró-ativa e estratégica que deve existir de modo a legitimar e transmitir confiança aos *stakeholders* (Ruela, 2013).

No mesmo seguimento, Cavill e Sohail (2007) e Ebrahim (2010), referenciados por Ruela (2013), defendem que para diferentes grupos de *stakeholders* existem quatro formas de

accountability. Seguidamente identificam-se as formas de *accountability* associadas aos grupos de *stakeholders*, adaptados ao setor de abastecimento de água:

- I) Ascendente – Regulador e Governo;
- II) Descendente – Consumidor doméstico (beneficiário direto);
- III) Horizontal – Entidades parceiras (nomeadamente laboratórios de análises da água, entidades de recolha de resíduos sólidos urbanos, entre outros);
- IV) Interna – Entidade Gestora (funcionários).

Os fatores que determinam que informação deve ser disponibilizada resultam da simbiose entre a complexidade da organização e a necessidade do interessado. A complexidade da organização no sentido da constante adaptação à exigência legislativa (Lopes, 2014) e/ou à atuação do regulador. Por sua vez, a necessidade do interessado imposta influência dos objetivos dos *stakeholders* e o tipo de informação que pretendem ter disponível.

As exigências de mercado atualmente impõem que a informação esteja disponível de forma concisa e direta, devidamente tratada e que acompanhe as expectativas dos *stakeholders*, com a particularidade de dever ser disponibilizada a todos em tempo útil (Lopes, 2014). A questão que se coloca é qual o melhor método para garantir a eficiência neste processo.

Nas últimas duas décadas a sociedade assistiu ao crescimento das tecnologias de informação e comunicação, principalmente a internet, o que levou a novos desafios nas estratégias de comunicação corporativa que, por sua vez, estreitou o relacionamento das organizações com os consumidores domésticos, contribuindo para um maior envolvimento dos *stakeholders* (Rafael e Ferraz, 2012). Rafael e Ferraz (2012) salienta a flexibilidade e rapidez deste meio de comunicação, privilegiando-o relativamente a outros, dado o potencial que tem para divulgar ao consumidor doméstico de qualquer serviço informação atualizada 24 horas por dia, de forma económica, garantindo uma capacidade de *network* imediato entre os interessados, com um diálogo simétrico (Lopes, 2014). Assim, as plataformas eletrónicas emergiram como uma forma rápida e direta de chegar aos *stakeholders*, tanto que hoje em dia cada vez mais são utilizadas, difundindo

informação de considerável importância no mundo empresarial. Lopes (2014) considera a internet como a chave da performance eletrónica no processo de divulgação de informação. No seguimento deste novo paradigma até os limites impostos pela legislação se adaptaram a esta nova realidade.

Lopes (2014) identifica a assimetria na informação como um dos principais fatores que afetam a disseminação de informação através da internet, principalmente na fase do processamento de dados (Greiling e Spraul, 2010), pelo fato de alguns interessados poderem ter um menor grau de conhecimento das práticas organizacionais e uma maior dificuldade de entender os conteúdos disponibilizados. Por esse motivo, salvaguarda a necessidade de se estabelecerem regras e procedimentos que permitam garantir qualidade e coesão na informação, nomeadamente através da regulação. Apesar do benefício que gera, a internet como meio de comunicação privilegiado pelas organizações deve ser alvo de particular foco no tratamento de dados (por parte da gestão), por forma a impedir que a informação seja disseminada de forma pouco estruturada, com baixo grau de confiança ou precisão (Lopes, 2014).

3. Setor de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais em Portugal

Os SIEG em Portugal (tal como noutros países da UE) incluem os serviços de águas e saneamento e são tutelados pelo Estado Português que, por sua vez, incute a empresas privadas ou públicas a sua gestão, sem eliminar a sua responsabilidade pela garantia do cumprimento da missão que trazem estes serviços. O direito Português assume o conceito de empresa pública como uma de duas opções: Entidades Públicas Empresariais ou as Sociedades comerciais nas quais o Estado ou outras entidades públicas exerçam ou possam exercer uma influência dominante (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005). No âmbito da alínea l) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, o setor de ambiente e saneamento básico são jurisdições dos municípios, competindo aos órgãos municipais a organização dos serviços municipais de águas e resíduos, conforme disposto no artigo 26.º do mesmo diploma (Andrade *et al*, 2012).

Consequência do fato de o Estado ter de intervir subsidiariamente neste setor, e por forma a não limitar a intervenção dos municípios, atribuiu-se em regra as atividades grossistas ao Estado e as atividades retalhistas aos municípios. Deste modo, tanto os municípios como o Estado, dentro das respetivas atribuições, são Entidades Titulares dos serviços que prestam. Neste âmbito, cada um pode decidir se presta diretamente o serviço ou se determina que seja uma terceira entidade a prestar, em função do modelo de gestão adotado. Quem for designada em termos legais para prestar o serviço é a Entidade Gestora (Andrade *et al*, 2012).

No ano de 2009, foi publicado um documento normativo totalmente direcionado para a questão do abastecimento público de água, saneamento de águas residuais urbanas e gestão de resíduos urbanos, regulamentando a relação entre Entidade Reguladora – Entidade Gestora – Consumidor Doméstico. Esse documento, o Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, prevê um regime comum aplicável a todos os serviços municipais, independentemente do modelo de gestão adotado, seja ele de prestação direta, delegação em empresa constituída em parceria com o Estado, delegação em empresa do

setor empresarial local ou concessão do serviço (Portugal, 2009). Este documento define, entre outros, a relação não vinculativa com a ERSAR e as relações da Entidade Gestora com os consumidores domésticos, no que respeita ao direito à informação, faturação, reclamações, regulamento do serviço, entre outros (Portugal, 2009; Portugal, 2014b).

Assim, relativamente à transparência, de acordo com Artigo 61.º, Decreto-Lei n.º 194/2009, o consumidor doméstico tem o direito de ser informado acerca das condições de prestação do serviço e, para fazer face a essa necessidade, a Entidade Gestora deve dispor de um sítio na Internet onde é disponibilizada toda a informação citada relevante na sua atividade (Portugal, 2009). A mais recente reformulação deste Decreto-Lei, a Lei n.º 12/2014, de 6 de Março, procede à sua segunda alteração, modificando os regimes de faturação, no que respeita ao detalhe e decomposição da fatura enviada ao consumidor doméstico final (Portugal, 2014b).

De acordo com o Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, (Portugal, 2009) a Entidade Gestora dos serviços municipais é definida pela Entidade Titular, de acordo com um dos seguintes modelos de gestão:

- a) Prestação direta do serviço;
- b) Delegação do serviço em empresa constituída em parceria com o Estado;
- c) Delegação do serviço em empresa do setor empresarial local;
- d) Concessão do serviço.

A Tabela 1 resume, para os municípios, as tipologias de entidades gestoras a operar em baixa que resultam dos modelos de gestão que podem ser adotados no setor.

Tabela 1 – Modelos de Gestão e Entidades Gestoras

Entidade Titular	Modelo de Gestão	Entidade Gestora
<i>Município</i>	Gestão Direta	Serviços Municipais Serviços Municipalizados
	Gestão Delegada	Empresas Municipais ou Intermunicipais
	Gestão Concessionada	Empresas Privadas

Fonte: adaptado de Andrade, et al (2012), 17.

O modelo de gestão direta indica a possibilidade de um município, uma associação de municípios ou área metropolitana poderem prestar estes serviços diretamente através de serviços municipais ou municipalizados. Neste caso, corresponde ao modelo de gestão da alínea a) e b) do Artigo 7.º referido anteriormente (Portugal, 2009). Segundo Araújo (2014), os serviços municipalizados são considerados um prolongamento dos serviços municipais, que objetivam desenvolver uma atividade de produção sob uma grande orientação industrial.

Por sua vez, o modelo de gestão delegada (alínea c) do Artigo 7º) representado nas empresas municipais possui os mesmos objetivos que os serviços municipalizados, no entanto é uma parceria formada entre o Estado e uma empresa do setor empresarial local (Portugal, 2009). No caso das empresas municipais, o momento da criação da empresa é pautado pela intervenção da assembleia municipal, mas é a Câmara Municipal, enquanto representante do município que aprova e ratifica as questões do tarifário, tal como acontece com os serviços concessionados (Andrade *et al*, 2012).

Finalmente o último modelo de gestão é a concessão (alínea d) do Artigo 7.º), assegurada através de contratos padronizados que empresas privadas celebram com o município, vinculando a missão de interesse público tem de ser desenvolvida por este tipo de sociedades (Portugal, 2009). O enquadramento destes contratos de concessão é realizado através do Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 222/2003, de 20 de Setembro e pelo Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto), (Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território,

2015) sendo subscritos pelo Estado (representado pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia) e pelas sociedades concessionárias (controladas pelo Estado, através da Sociedade Águas de Portugal, S.G.P.S., S.A.) (Conselho Económico e Social, 2006). A Tabela 2 resume a tipologia de contratos existentes e a forma como a delegação da gestão dos serviços é realizada.

Tabela 2 – Tipologia de contratos que transferem a responsabilidade pela gestão dos serviços

Tipologia de Contratos que transferem a responsabilidade pela gestão dos serviços
<p>Contratos de parceria e gestão</p> <p>Contratos celebrados na sequência de parcerias entre os municípios e o Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de Abril. Neste seguimento, o contrato de parceria enforma o contrato de gestão entre os parceiros e a entidade gestora.</p>
<p>Contratos de gestão delegada</p> <p>Contratos celebrados pela transferência da gestão dos serviços por parte dos municípios ou associações de municípios para uma empresa do setor empresarial local, nos termos da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro. Estes contratos estão sujeitos ao regime do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, que regulamenta o regime especial dos serviços municipais de águas e resíduos.</p>
<p>Contratos de concessão</p> <p>Contratos celebrados na sequência de um procedimento de contratação pública, sujeito à disciplina do Código dos Contratos Públicos (aprovado pela Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro), bem como ao regime do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto.</p>

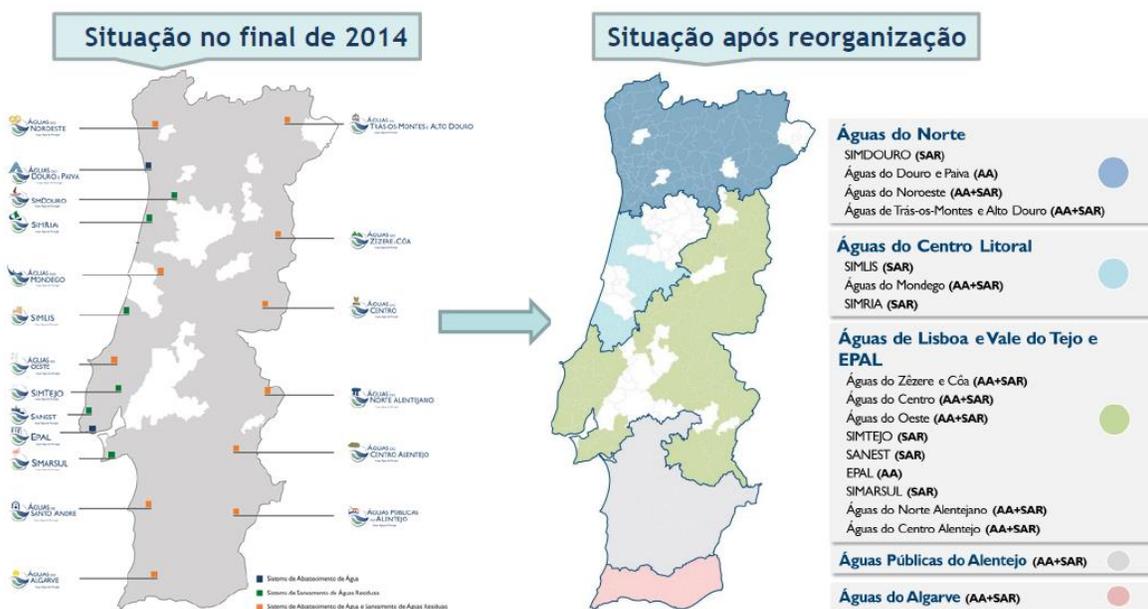
Fonte: adaptado de Andrade, et al (2012), 9.

Na transição para o Decreto-Lei n.º 194/2009, existe também uma clara mudança no papel do Regulador, nomeadamente no Artigo 11.º, ponto 4.a), em que a Entidade Reguladora deixa de ter um papel de orientador relativamente ao tarifário, passando a ter agora um papel vinculativo quanto às tarifas a aplicar (Portugal, 2014b). Esta mudança dota o Regulador de independência e de autonomia administrativa e financeira, garantindo a aplicação de sanções e regulamentos com carácter de autoridade. Deste modo, passa a ter um papel ativo na definição das tarifas, podendo intervir em caso de irregularidade detetada. Todas as Entidades Gestoras, independentemente do Modelo de Gestão adotado, titularidade estatal ou municipal, passam a estar sob a autoridade da

ERSAR (Governo de Portugal: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, 2014).

Portugal possui, no total, mais de 350 entidades gestoras a prestar o serviço de abastecimento de água. Em Outubro de 2014, o Governo apresentou uma proposta para a Restruturação do Setor das Águas, onde o propõe a reorganização territorial e corporativa do setor (PENSAAR 2020), justificada por argumentos de ganho de eficiência e garantia de equidade territorial/coesão social. Esta proposta consubstancia-se na agregação das entidades gestoras para atingir uma maior dimensão, que permita otimizar a capacidade técnica e financeira dos operadores, garantindo a cobertura total dos custos atuais. A Figura 1 demonstra o mapa da organização territorial em alta no final do ano de 2014, com 19 sistemas, e a situação após reorganização, com apenas 5 sistemas. (Governo de Portugal: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, 2014)

Figura 1 – Mapa da atual situação e após reorganização territorial em alta após agregação dos sistemas de abastecimento e saneamento urbano



Fonte: Governo de Portugal: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (2014), 41.

3.1. O papel do Regulador

O setor de águas e saneamento, em termos de estrutura de mercado constitui um caso de indústria de rede, com características de monopólio natural. Este regime caracteriza-se por beneficiar de economias de escala, o que significa que os custos médios são decrescentes à medida que a produção aumenta, ou seja, alcança-se a escala ótima de produção quando custo mínimo é atingido. Este fator somente ocorre quando existe um só operador com toda a quota de mercado de uma dada região, o que é típico no setor (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, 2013). Assim, o consumidor doméstico do serviço pode apenas escolher um prestador, dentro da sua área de residência.

Nesta relação Entidade Gestora-Consumidor doméstico poderão advir alguns problemas, principalmente para o consumidor doméstico, visto não existir mercado concorrencial. Estes casos podem surgir essencialmente pela facilidade com que o operador estabelece as suas próprias regras, nomeadamente em relação ao tarifário e regulamento do serviço, ficando o consumidor doméstico sujeito a essas mesmas regras sem qualquer poder de escolha. Trata-se de um serviço de bem público essencial que tem de ser distribuído genericamente a toda a população e o consumidor doméstico necessita de uma rede protetora que preveja situações de conflito ou abuso de poder por parte da entidade gestora, eliminando ou minimizando-as. Deste modo, a ERSAR é a entidade responsável por regular economicamente o setor, bem como a qualidade do serviço prestado, sendo também autoridade da água para consumo humano (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, 2013).

No âmbito do Artigo 11º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 12/2014, de 6 de Março, a ERSAR é a entidade competente para exercer funções de autoridade no setor de águas, saneamento e resíduos. Dentro das suas competências, deve

Zelar pelo cumprimento das obrigações das entidades gestoras, decorrentes do presente decreto-lei e demais legislação aplicável, com o objetivo de promover a

eficiência e a qualidade do serviço prestado aos utilizadores e a sustentabilidade económico-financeira da prestação destes serviços, contribuindo para o desenvolvimento geral do setor. (Portugal, 2009)

Em suma, objetiva promover e monitorizar o cumprimento das obrigações de informação pelas entidades gestoras e comparação e a divulgação pública de informação relativa aos setores regulados e à atividade das entidades.

A regulação da ERSAR passa pela intervenção ao nível normativo e implementação de novas medidas de racionalização e promoção da melhoria contínua, acompanhando e monitorizando periodicamente a atividade dos operadores. O seu objetivo é controlar diretamente a envolvente e indiretamente as entidades gestoras, condicionando os seus comportamentos. O seu modelo de regulação assenta na avaliação do desempenho do serviço prestado pelas entidades gestoras através de um sistema de comparação. Este sistema ganha forma através do preenchimento de um formulário numa plataforma de comunicação entre a ERSAR e os operadores, sendo os dados tratados e disponibilizados num documento denominado Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP). Nesse documento, o desempenho de todos os operadores é disponibilizado publicamente de forma comparada, num sistema de *benchmarking*, que reflete uma perspetiva pedagógica e de valorização da eficiência, perante os parâmetros da legislação. O sistema coloca sob pressão os pares e incentiva um sistema de melhoria da contínua entre todos. Deste modo é também cumprido o direito à informação disponibilizada de forma acessível e transparente a todos os *stakeholders* (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, 2013).

O Artigo 11º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, refere a responsabilidade que o Regulador tem na elaboração de códigos de boas práticas, não vinculativos, no que diz respeito à implementação do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto e da restante legislação aplicável (Portugal, 2009). Deste modo, outra área de regulação da ERSAR passa por atividades complementares, nomeadamente divulgação de informação rigorosa e de interesse para os *stakeholders*, que auxilie ao esclarecimento de determinados assuntos que não estejam diretamente espelhados na legislação (Entidade Reguladora dos Serviços

de Águas e Resíduos, 2013). Neste contexto, a ERSAR no seu sítio na internet disponibiliza recomendações, minutas, modelos, publicações e manuais diversos que servem como guia técnico às entidades gestoras no exercer das suas funções, por forma a minimizar a variabilidade na prestação do serviço (ERSAR, 2015). Estes documentos apresentam soluções racionalizadas para diversas situações, pelo que existe uma tendência para serem adotadas pelas entidades gestoras (Andrade *et al*, 2012). No contexto deste estudo abordam-se essencialmente três dos referidos documentos: Recomendação IRAR n.º 1/2009 - “Recomendação Tarifária” (IRAR, 2009), Recomendação ERSAR n.º 1/2010 - “Conteúdos das Faturas” (ERSAR, 2010) e o Guia Técnico n.º 20 - “Relação das entidades gestoras com utilizadores dos serviços de águas e resíduos” (Andrade *et al*, 2012). O Guia Técnico n.º 20 é orientado para as entidades gestoras dos serviços de águas e resíduos, associações de consumidores, centros de arbitragem, julgados de paz e outras entidades com papel relevante na área (Andrade e Carvalho, 2013).

A Tabela 3 resume o modelo de regulação desenvolvido pela ERSAR.

Tabela 3 – Modelo de Regulação da ERSAR

Regulação estrutural do setor	Regulação comportamental das entidades gestoras	Atividades de regulação complementares
Contribuição para uma melhor regulação do setor; Contribuição para a clarificação das regras do setor.	Monitorização legal e contratual ao longo do ciclo de vida; Regulação económica das entidades gestoras; Regulação da qualidade do serviço prestado; Regulação da qualidade da água para consumo humano; Análise de reclamações de consumidores.	Elaboração e divulgação regular de informação; Apoio à capacitação técnica das entidades gestoras

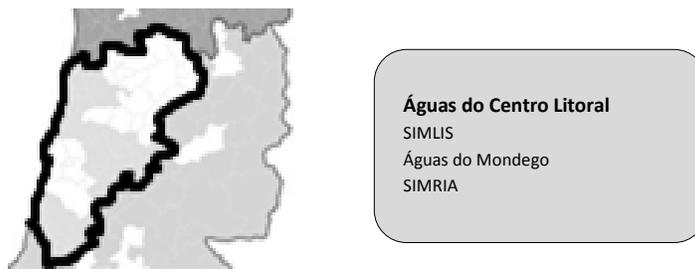
Fonte: adaptado de *Entidade Reguladora das Águas e Resíduos (2013), 21.*

4. Metodologia

4.1. Seleção da Amostra, Fonte dos Dados e Dimensões de Análise

A escolha da amostra para o estudo foi condicionada pela proposta de Restruturação do Setor das Águas, de Outubro de 2014. Assim, foram escolhidas as entidades gestoras que atualmente se encontram no futuro sistema denominado “Águas do Centro Litoral”. Este grupo corresponde a 48 entidades gestoras em baixa (Figura 2). O objetivo é conhecer as práticas de disponibilização de informação *online* das entidades que irão formar esse grupo. Pelo fato de o Governo (Governo de Portugal: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, 2014) mencionar algumas assimetrias entre as entidades gestoras, pretende-se também efetuar uma análise de correlação com as tipologias de modelos de gestão adotados.

Figura 2 – Amostra



Fonte: Adaptado de Governo de Portugal: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (2014), 41.

O endereço oficial do sítio na internet de cada entidade gestora foi obtido no motor de pesquisa *Google*. A recolha de dados foi realizada em cada um dos sítios na internet, através da navegação pelos principais menus do mesmo. A pesquisa consistiu em seis temáticas principais, descritas nos pontos seguintes. Os temas foram escolhidos tendo em conta o que se considera informação pertinente estar disponível, do ponto de vista do consumidor doméstico do serviço. Ou seja, assumiu-se o papel de consumidor doméstico e identificaram-se os principais pontos que se pretendia ver esclarecidos aquando da consulta do sítio da entidade gestora.

1. Informação geral para caracterização da entidade: endereço do sítio, atribuições no abastecimento, serviços prestados, modelo de gestão adotado, disponibilização do regulamento do serviço e existência de área reservada a clientes.
2. Informação de apoio à leitura da fatura: disponibilização de uma réplica da fatura enviada ao consumidor doméstico, área de perguntas frequentes e informação que permita compreender a forma de cálculo e modo de cobrança de cada uma das tarifas.
3. Conteúdo e forma de acesso ao tarifário: visibilidade, acessibilidade e autonomia da sua colocação no sítio, detalhe da informação que permite a interpretação do tarifário, nomeadamente indicação dos escalões de consumo, unidade monetária e unidade de medida e, por fim, a indicação da existência de tarifários especiais e de serviços auxiliares.
4. Informação que possibilite ao consumidor doméstico analisar o seu padrão de consumo de água: existência de uma calculadora ou simulador de consumo, possibilidade de comunicação de leituras e utilização de métodos de *benchmarking* para possibilitar ao consumidor doméstico a comparação do consumo médio.
5. Informação que sensibilize o consumidor doméstico para a redução do consumo de água: existência de textos, folhetos, aplicações interativas com dicas e informações úteis, bem como os meios disponíveis para comunicação de fugas.
6. Canais disponibilizados aos consumidores domésticos para reclamar/sugerir.

Destacam-se os pontos 2, 4 e 5, pelo fato de serem aqui abordados de forma mais aprofundada e com alguma inovação face aos trabalhos que vêm sido promovidos pela ERSAR.

Os dados recolhidos foram inseridos numa base de dados, em folhas de cálculo de Microsoft Excel. Inicialmente foram tratados em forma de estatística descritiva, aplicando filtros na folha de cálculo e utilizando essencialmente a média aritmética simples. Por fim, na parte final da análise, foram utilizadas algumas correlações simples entre variáveis.

Nos pontos seguintes deste capítulo (4.2. a 4.6.) são discriminados quais os dados que foram recolhidos e metodologia adotada para cada uma das temáticas acima referidas.

4.2. Caracterização e informação geral das entidades

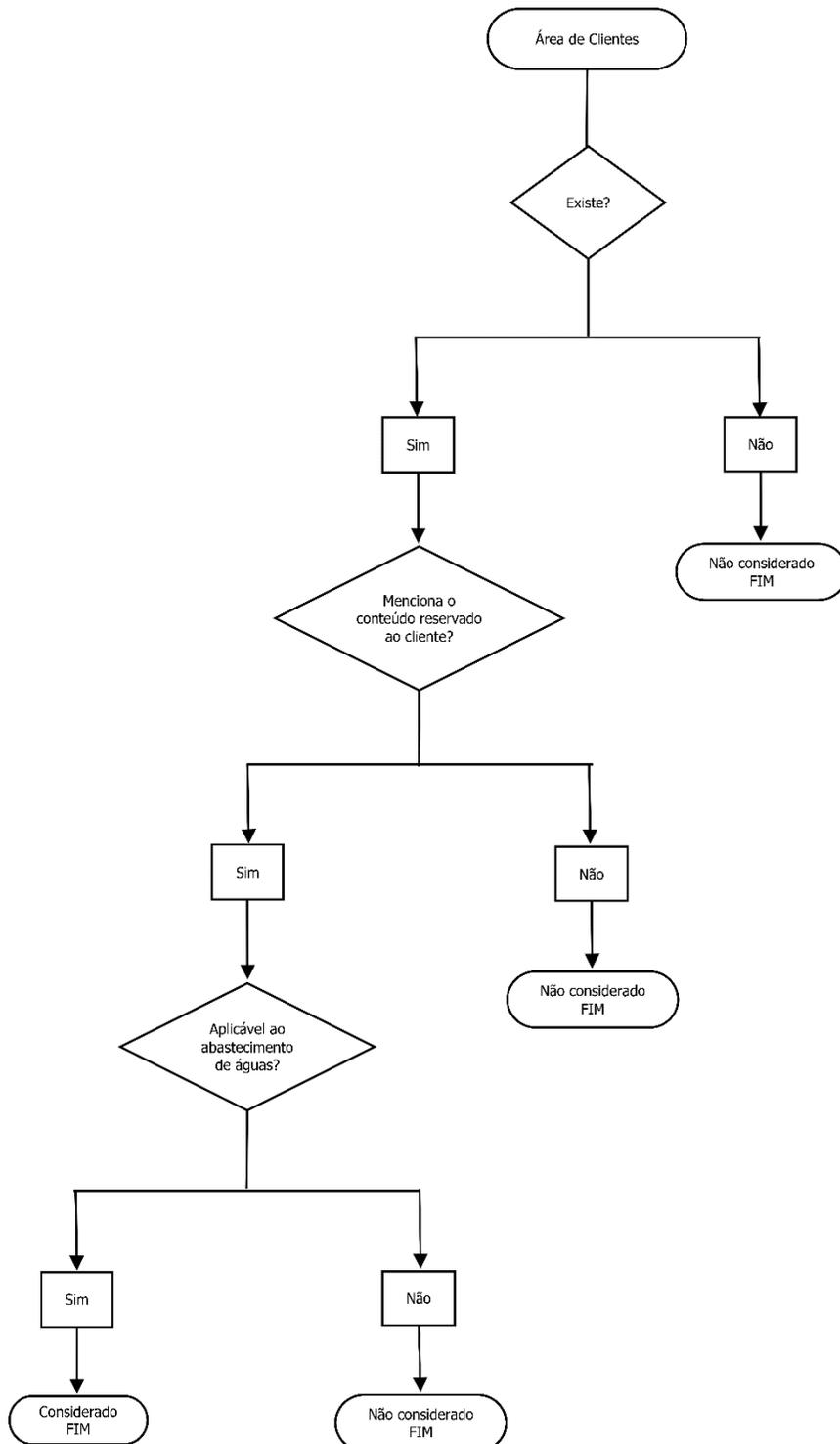
A avaliação inicial passou pela confirmação da existência de um sítio na internet. De seguida, foram caracterizadas as entidades dentro de vários parâmetros:

- Atribuições: Abastecimento em alta e baixa ou somente em baixa;
- Serviços prestados: Abastecimento de água (AA), Águas de Residuais (AR) e Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) ou uma combinação de apenas AA e AR ou AA e RSU.
- Tipologia de modelo de gestão: Serviço Municipal, Serviço Municipalizado, Empresa Municipal ou Concessão.

Na navegação pelos principais Menus e *Front Page* dos sítios procurou-se a existência de uma área restrita ao consumidor doméstico, designadamente área de clientes. Mesmo sem aceder diretamente a uma conta cliente, pretendeu-se listar quais os conteúdos desta temática aos quais era possível aceder (se disponibilizada a informação) e poder contemplar essa informação noutras variáveis em estudo (por exemplo: comunicação de leituras). A Figura 3 contempla o fluxograma utilizado como apoio à classificação da variável “área de cliente” ou interface com o utilizador. Nesta variável, caso a informação encontrada fosse de encontro ao apoio ao consumidor doméstico na temática das águas de abastecimento era considerada para o estudo com indicação “sim” na base de dados.

Paralelamente, consultaram-se os diversos menus do sítio, principalmente áreas de “Editais”, “Regulamentos” e “Documentação” no sentido de conseguir acesso ao Regulamento do Serviço. Nesta dimensão foi considerada a mera disponibilização de informação, independentemente da maior ou menor facilidade de acesso à mesma.

Figura 3 – Fluxograma de classificação da variável “Área de cliente”



4.3. Apoio à leitura da fatura

Aquando da receção da fatura, o consumidor doméstico poderá ter dúvidas relativamente ao conteúdo da mesma, nomeadamente sobre os valores discriminados a pagamento. Pretende-se avaliar a transparência na transmissão de informação de elevado interesse para o consumidor doméstico.

Assim, considerou-se importante verificar se existe ou não no sítio uma réplica da fatura ou modelo-tipo com alguma explicação acerca dos principais campos contidos na mesma. Neste âmbito, foram classificadas as entidades como tendo (“sim”) ou não tendo (“não”) este documento *online*. Não foi tida em conta a maior ou menor facilidade de acesso a esta informação ou onde foi encontrada.

Dado que o consumidor doméstico também pode optar pela consulta de uma área de Perguntas Frequentes para o esclarecimento das suas dúvidas na leitura da fatura, procurou-se a existência deste menu na *front page*, área de cliente/município e sugestões/reclamações. Existindo, considerou-se que somente satisfazia os requisitos se existissem questões dedicadas à explicação total ou parcial de pelo menos uma tarifa.

4.3.1. Informação disponível relativamente às tarifas aplicadas

As tarifas recomendadas pela ERSAR são multipartidas, ou seja, têm uma componente fixa e outra variável. A fixa é independente dos consumos efetuados e é cobrada desde que o serviço se encontre contratualizado (Andrade *et al*, 2012). Por sua vez, a variável em qualquer dos serviços de saneamento e gestão de RSU é usualmente indexada à quantidade de água consumida e esse aspeto deve ser de clara interpretação para o consumidor doméstico (Andrade e Carvalho, 2013).

O tarifário deve ter um carácter anual (aprovado pela Entidade Titular) e deve ser difundido através do sítio da internet da entidade gestora e por edital, nos lugares de estilo (Andrade *et al*, 2012). A Recomendação do IRAR n.º 1/2009 refere ainda que a informação da aprovação do tarifário deve acompanhar a primeira fatura subsequente à sua aprovação (IRAR, 2009).

Pelo fato de o consumidor doméstico dever conseguir compreender a origem dos componentes e valores discriminados a pagamento, efetuou-se uma procura por informação na sequência de acontecimentos considerada mais lógica na consulta do sítio. Consultaram-se, por ordem, os seguintes locais:

1. Réplica da fatura
2. Perguntas Frequentes
3. Área de clientes
4. Tarifário

Quando a informação pretendida foi encontrada nas áreas referidas procurou-se o esclarecimento do modo de cobrança e cálculo das seguintes tarifas:

- Tarifa fixa de abastecimento de água;
- Tarifa variável de abastecimento de água;
- Tarifa fixa de saneamento;
- Tarifa variável de saneamento;
- Tarifa fixa de resíduos sólidos urbanos;
- Tarifa variável de resíduos sólidos urbanos.

Não foi procurada informação noutras áreas do sítio. Para cada um dos parâmetros mencionados, foram selecionados os critérios considerados ideais para que o rigor da informação fosse considerado suficiente, com base na Recomendação ERSAR n.º 01/2010. (ERSAR, 2010)

Deste modo, para a tarifa fixa de abastecimento de água (AA), a entidade gestora deve mencionar simultaneamente que é uma tarifa mensal e que é independente do consumo de água. Por outro lado, para a tarifa variável deve existir uma explicação clara de como o consumidor doméstico se enquadra em cada escalão e como passa de um para o outro.

Por sua vez, na tarifa fixa de saneamento deverá mencionar que é de carácter mensal e independente de qualquer outro consumo. Na tarifa variável considerou-se que a informação transmitida é clara quando simultaneamente existe a informação de que a sua

cobrança está indexada aos serviços de abastecimento de água e é indicado o seu método de cobrança/cálculo (em percentagem de consumo de água ou em fórmula de cálculo) para cobrança. Nos casos em que não existia cumprimento dos requisitos acima mencionados, classificou-se a informação como insuficiente ou com acesso pouco intuitivo para o consumidor doméstico.

Relativamente às tarifas fixa e variável de Resíduos Sólidos Urbanos, a metodologia foi a mesma que a aplicada na tarifa de saneamento.

Considerou-se que no caso de estas tarifas estarem em documento autónomo, juntamente com o abastecimento de água, estariam subentendidamente agregadas a este.

4.4. Tarifário

Nos pontos seguintes ir-se-ão abordar variáveis relativamente ao tarifário e modo de acesso ao mesmo: disponibilização da informação, o seu detalhe e rigor, informação sobre tarifários especiais e tarifário de serviços auxiliares.

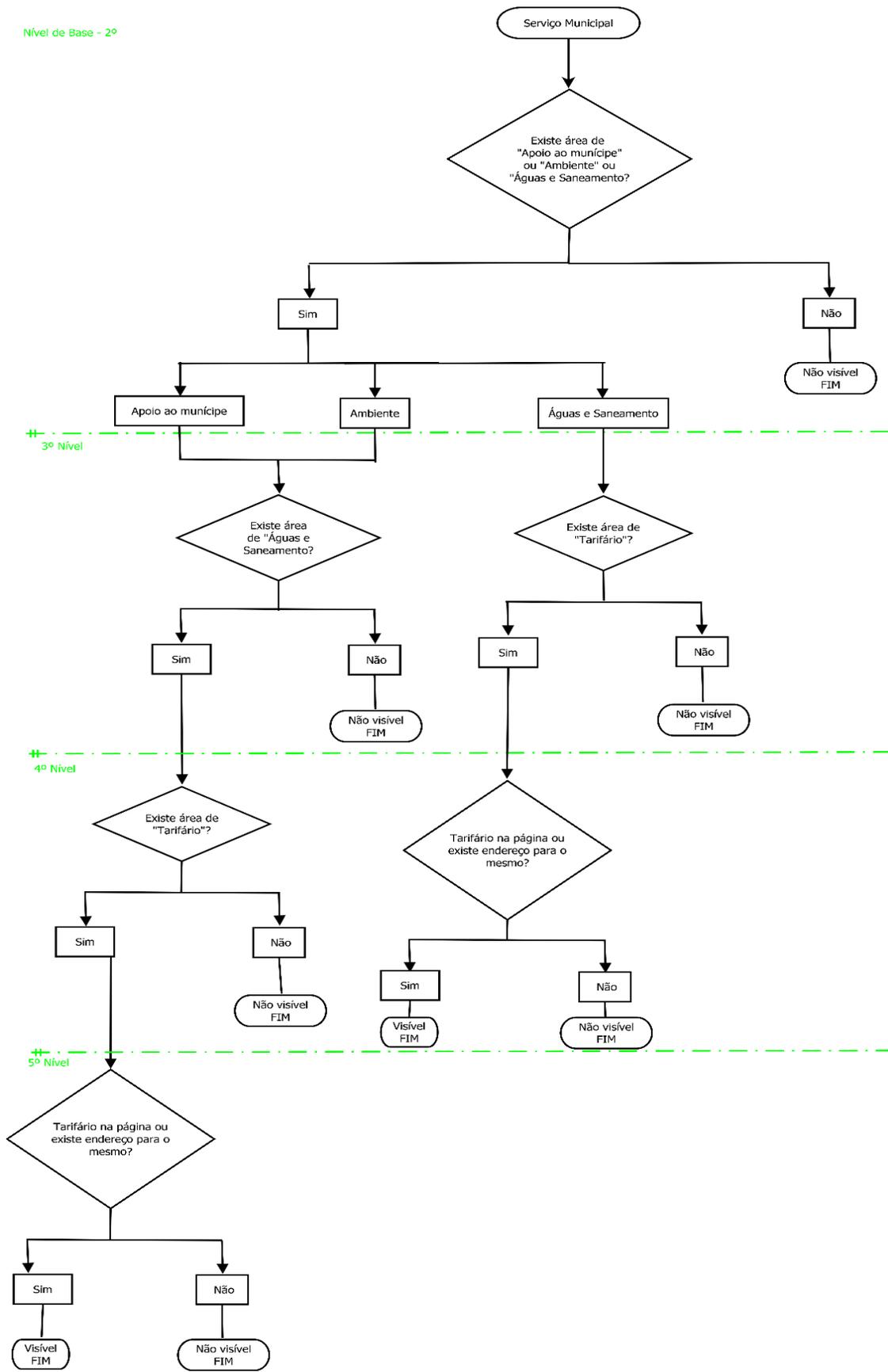
4.4.1. Disponibilização da informação

Visibilidade: Considerou-se que o tarifário era visível no sítio quando a sua procura e alcance efetivo eram intuitivos para o consumidor doméstico. Nos parágrafos seguintes definem-se os limites dos caminhos considerados neste estudo como intuitivos para o consumidor doméstico.

Perante a estrutura do sítio na internet considerou-se como primeiro nível a *front page*. Por sua vez, os patamares associados a tópicos principais (acessíveis a partir da *front page*) foram considerados como segundo nível e os tópicos acessíveis a partir do segundo nível consideraram-se terceiro nível e consecutivamente de igual forma em diante.

A título exemplificativo deste processo apresenta-se o diagrama da Figura 4.

Figura 4 – Fluxograma de apoio à decisão na variável “visibilidade” em Serviços Municipais



Acessibilidade: contextualização do documento no sítio, ou seja, a facilidade com que se encontra a informação pretendida, num dado documento ou página do sítio. Neste caso, definiram-se cinco tipologias distintas para disponibilização da informação:

1. Informação dada diretamente no sítio na internet;
2. Documento formato *.pdf* ou *.jpeg* acessível através de um clique e consequente abertura de uma nova página no sítio;
3. Edital disponibilizado *online*;
4. Regulamento de taxas e tarifas de um município;
5. Regulamento do Serviço ou Regulamento do tarifário.

Considerou-se acessível o tarifário inserido em formatos dos pontos 1 a 3 e inacessível nos pontos 4 e 5, uma vez que implica um processo moroso de acesso à informação específica que o utilizador pretende.

Autonomia: formato disponibilizado para consulta do tarifário, diretamente ligado à acessibilidade. Considerou-se autónomo o conjunto de informação que seja especificamente direcionada para a temática, ou seja, os pontos 1 a 3. Por sua vez, considerou-se não autónomo o tarifário que está inserido num documento genérico, ou seja, os pontos 4 e 5.

Relativamente ao tarifário especial, verificou-se a sua existência junto do tarifário regular ou na área de apoio social nos sítios de internet que a continham. Efetuou-se ainda a distinção entre as entidades que tinham tarifário social e de famílias numerosas simultaneamente e as entidades que apenas mencionavam o tarifário social. Foi ainda analisada a existência ou não de informação relativa a condições de acesso a estes tarifários. Não se considerou que a simples indicação de qual a documentação necessária para formalizar a candidatura fosse suficiente para responder às necessidades de transparência perante os consumidores. Para que o fosse, teria de existir indicação de quais as condições económico-financeiras e de número de membros do agregado para elegibilidade. A procura por esta informação passou pelo próprio tarifário, área de perguntas frequentes e área de clientes/apoio social.

4.5. Análise do padrão de consumo de água

O consumidor deverá ter ferramentas ao seu dispor para controlo do consumo de água além da evolução dos valores a pagar. Deste modo, verificou-se também existência ou não de um simulador/calculadora de consumo, que permita ao consumidor doméstico perceber o consumo total ou custo associado à sua tipologia de habitação e grau de utilização da água.

No seguimento do ponto anterior, registou-se a existência de bases de comparação do tipo *benchmark*, nas quais é descrito o consumo médio de água de um agregado familiar com uma tipologia de habitação típica da região. O objetivo é salientar as entidades que disponibilizam a informação, permitindo que o consumidor doméstico efetue uma comparação do seu próprio consumo com uma referência próxima e real.

No âmbito da gestão de consumos, apurou-se o leque de possibilidades (telefone, *e-mail*, forma presencial, formulário *online*) de comunicação de leituras à Entidade Gestora, de modo a que o cálculo da faturação seja o mais aproximado ao valor real de consumo todos os meses.

4.6. Sensibilização para a redução de consumo de água

Silva (2011) refere a importância das Entidades Gestoras em fazer parte da sensibilização aos consumidores domésticos para a redução do desperdício deste recurso escasso. É de todo o interesse para o consumidor doméstico obter esta informação, por questões ambientais e financeiras. Assim, verificou-se a existência de publicações diversas nos sítios (*front page*, áreas temáticas, área de notícias (ano 2014) e área de clientes):

- Mensagens simples: existência de folhetos para *download*, textos publicados em áreas dedicadas (incluindo a Carta Europeia da Água), publicações, notícias e páginas do sítio redirecionadas para público infantil.

- Mensagens interativas: mensagens e jogos interativos, de forma a captar mais facilmente o interesse do consumidor doméstico, com uma componente lúdica e de didática nesta temática.

Por fim, efetuou-se um levantamento de quais as entidades que, através do seu sítio (*front page*, área de perguntas frequentes ou área de contatos) disponibilizam um contato permanente de piquete (ou formulário *online*) com objetivo de comunicação de fugas de água detetadas na via pública ou na própria habitação.

4.7. Canais existentes para resolução de conflitos

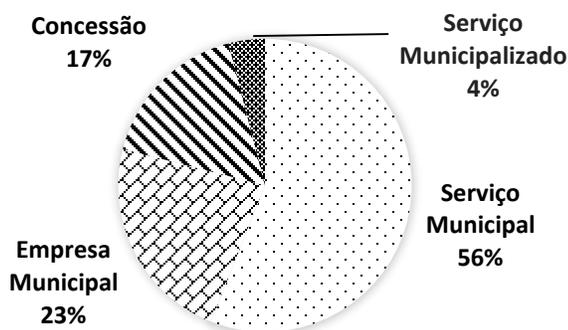
Por último, registaram-se os canais disponíveis para a resolução de conflitos, ou seja, para a apresentação de reclamações/sugestões. Esta informação foi procurada de forma inicial na área de clientes/apoio ao munícipe, área de contatos e por fim em rodapé na *front page* do sítio. Selecionaram-se ainda as Entidades Gestoras que permitiam efetuar a reclamação através de um método *online* (seja por formulário ou por *email*). Considera-se desejável que o utilizador beneficie em ter de imediato possibilidade de resolver qualquer assunto por este meio, sem ter de recorrer a outro canal.

5. Apresentação e discussão de resultados

No presente capítulo apresentam-se os resultados da análise efetuada aos sítios na internet de várias entidades gestoras de serviços de abastecimento de água (que farão parte da Região Águas do Centro Litoral, correspondentes a um total de 48 municípios), com o objetivo de analisar o nível de clareza na comunicação digital com o consumidor doméstico, tendo como base a disponibilização dos itens de informação que os operadores têm obrigatoriedade legal em facultar. A estes foram, como referido anteriormente, adicionados outros aspetos considerados relevantes para o consumidor doméstico.

A Figura 5 representa os modelos de gestão adotados pelas entidades gestoras incluídas na amostra.

Figura 5 – Modelos de gestão das entidades gestoras em estudo



Os dados apresentados foram recolhidos nos sítios oficiais das entidades gestoras, no período compreendido entre Novembro de 2014 e Março de 2015.

5.1. Informação geral

Tal como referido na introdução deste estudo, confirmou-se que todas as entidades gestoras mantêm um sítio na internet, disponível para consulta. Salienta-se que, tendencialmente, as entidades do tipo serviço municipal possuem sítios com maior quantidade de informação disponível fora do âmbito do serviço de águas de

abastecimento, o que faz com que os conteúdos do nosso interesse ainda que estejam disponíveis apareçam organizados de forma mais dispersa. Por sua vez, os restantes sítios de internet possuíam informação 100% dedicada ao serviço de abastecimento de águas, tornando mais simples a navegação do consumidor.

No que concerne às atribuições no abastecimento de água, 40% do total das entidades gestoras atuam a montante da distribuição. Destas, apenas um caso é de um serviço municipal (correspondente a um abastecimento em alta de freguesias mais remotas, através da captação própria em aquíferos da zona, representando uma quantidade pouco significativa para o concelho em geral). Os restantes dividem-se em empresas municipais e concessões. Assim, 60% das entidades de abastecimento de água atuam exclusivamente em Baixa. Salienta-se que algumas destas entidades asseguram, além do serviço de abastecimento de água, o serviço de saneamento de águas residuais no entanto o presente estudo enfatiza o primeiro serviço.

A Tabela 4 contempla os serviços que são prestados diretamente pelas entidades gestoras estudadas: abastecimento de água (AA), águas de residuais (AR) e resíduos sólidos urbanos (RSU).

Tabela 4 – Serviços prestados pelas entidades em estudo

Serviços Prestados	Modelo de Gestão				Global
	SM ⁽²⁷⁾	EM ⁽¹¹⁾	SMU ⁽²⁾	CO ⁽⁸⁾	
AA	-	-	-	75,00%	12,00% ⁽⁶⁾
AA+AR	3,70%	100,00%	100,00%	25,00%	42,00% ⁽¹⁶⁾
AA+AR+RSU	96,30%	-	-	-	46,00% ⁽²⁶⁾

^(N) – Número de entidades

SM – Serviço Municipal

EM – Empresa Municipal

SMU – Serviço Municipalizado

CO – Concessão

AA – Abastecimento de Água

AR – Águas Residuais

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

Como se observa na Tabela 4, 46% das entidades prestam os três serviços simultaneamente. Dos restantes 54%, existe uma percentagem (27%) de entidades que, embora não prestem o serviço de RSU, incluem no seu tarifário as tarifas associadas a este serviço, tendo algumas a indicação de qual a entidade que usufrui do valor.

O Regulamento de Serviço encontra-se disponível *online* em apenas 88% dos sítios analisados, embora seja um componente alvo de obrigatoriedade legal. Importa salientar que os restantes pertencem em grande parte à mesma entidade que, por atuar em vários municípios do estudo, gera por qualquer parâmetro não cumprido um grande impacto nos resultados.

5.2. Interface com o cliente

A interface entre consumidor doméstico e entidade gestora através de uma área de acesso exclusivo ao cliente foi avaliada de um prisma apenas externo. Dada a restrição no acesso a estas áreas colocada pela grande parte das entidades gestoras, tornou-se difícil obter alguns dados concretos para análise. No entanto, cerca de 56% das entidades possuem esta área. Salienta-se que, como o objetivo seria analisar se poderia ser encontrada alguma informação adicional nesta área que complementasse o âmbito da pesquisa, a referida percentagem traduz apenas as páginas em que foi possível encontrar a relação procurada somente com o acesso ao menu disponível ao público em geral. Assim, no restante grupo de entidades, existe uma pequena percentagem (13%) que apesar de possuir uma área reservada as suas potencialidades não têm relação com aos parâmetros em estudo.

Globalmente concluiu-se que as páginas de área reservada permitem ao consumidor doméstico aceder à sua faturação, comunicar leituras, gerar ou acompanhar o estado de sugestões/reclamações.

Foi também possível concluir que todas as entidades com modelo de gestão do tipo concessão possuem uma área de cliente dedicada ao serviço de abastecimento de água.

5.3. Apoio à leitura da fatura

A análise de dados permitiu concluir que 79% das entidades não disponibilizam uma réplica da sua fatura. Neste grupo, evidencia-se o caso de uma entidade (que atua em 8 dos municípios em estudo) que, na área de cliente, possui um espaço para explicação de campos da fatura mas o ficheiro não se encontra disponível para um utilizador geral do sítio *web*. Importa também realçar que não existe qualquer entidade com modelo de gestão de Serviço Municipal que disponibilize uma réplica da fatura no seu sítio na internet.

Neste tópico, seria de esperar que na réplica da fatura se discriminasse o significado de cada campo a pagamento. No entanto, nenhuma das entidades gestoras em estudo utiliza este elemento como forma de divulgação de informação que efetivamente apoie a leitura dos cálculos dos itens associados à fatura.

A análise de dados relacionada com os detalhes da faturação na área de perguntas frequentes revelou que 94% dos operadores não fornecem a informação que se procurava. Neste grupo, deve-se realçar a inclusão de uma parte de EG (38%) que, embora disponibilize a área de perguntas frequentes, as questões estabelecidas não são direcionadas para esclarecimentos da fatura.

Tendo em conta a metodologia adotada neste estudo, não foi possível aceder ao tarifário ou a elementos de apoio à leitura da fatura de uma pequena percentagem dos operadores (8%, com modelo de gestão do tipo serviço municipal).

A Tabela 5 resume os dados relativos à existência ou não de esclarecimento sobre as várias componentes cobradas. Importa referir que a base de análise incluiu as entidades em estudo em que foi possível aceder ao tarifário e informação de apoio à leitura da fatura. No caso das águas residuais e RSU foram também filtradas da análise as tarifas que não são praticadas, ou seja, tarifa fixa ou variável que a entidade não aplique no seu tarifário. Relativamente às tarifas de águas residuais, apurou-se que 8% das entidades gestoras cobram apenas tarifa fixa. Analogamente, também 8% dos operadores cobram

apenas tarifa variável. Verifica-se a existência de um grupo de concessionárias (10%, correspondentes ao mesmo operador em vários municípios) que não efetuam este serviço, não tendo qualquer informação acerca da cobrança do mesmo. O levantamento de dados permitiu concluir que 46% dos operadores não efetua recolha de RSU. A análise dos tarifários permitiu concluir que 31% dos operadores que possuem informação tarifária de RSU têm somente uma tarifa fixa e 9% somente variável.

Tabela 5 – Esclarecimento do modo de cobrança e cálculo

Tarifa	Modelo de Gestão				Global
	SM	EM	SMU	CO	
Águas de abastecimento (*)					
Fixa	13,04% ⁽²³⁾	9,09% ⁽¹¹⁾	0,00% ⁽²⁾	25,00% ⁽⁸⁾	13,64% ⁽⁴⁴⁾
Variável	0,00% ⁽²³⁾	0,00% ⁽¹¹⁾	0,00% ⁽²⁾	12,50% ⁽⁸⁾	2,27% ⁽⁴⁴⁾
Águas Residuais (**)					
Fixa	52,63% ⁽¹⁹⁾	100,00% ⁽¹¹⁾	50,00% ⁽²⁾	100,00% ⁽¹⁾	47,92% ⁽³³⁾
Variável	44,44% ⁽¹⁸⁾	100,00% ⁽¹¹⁾	50,00% ⁽²⁾	0,00% ⁽²⁾	60,61% ⁽³³⁾
Resíduos Sólidos Urbanos (**)					
Fixa	45,00% ⁽²⁰⁾	100,00% ⁽²⁾	50,00% ⁽²⁾	-	50,00% ⁽²⁴⁾
Variável	38,46% ⁽¹³⁾	100,00% ⁽²⁾	100,00% ⁽¹⁾	0,00% ⁽¹⁾	47,06% ⁽¹⁷⁾

*Representatividade das entidades em estudo considerando apenas as que foi possível aceder ao tarifário e apoio à leitura da fatura

** Entidades mencionadas em (*) tendo em conta apenas as que disponibilizam a tarifa no tarifário

(N) - N é o número de tarifários analisados

SM – Serviço Municipal

EM – Empresa Municipal

SMU – Serviço Municipalizado

CO - Concessão

Quanto à componente fixa de abastecimento, nos sítios dos operadores do tipo concessão esta informação foi encontrada na área de perguntas frequentes e no tipo empresa municipal a informação foi encontrada na réplica da fatura e no tarifário. Quanto aos operadores do tipo serviço municipal, um disponibilizou a informação no regulamento do serviço e nos restantes a informação estava disponível no próprio tarifário. Tendencialmente foi possível observar que o conteúdo menos disponibilizado na tarifa fixa de AA foi a sua independência relativamente ao consumo da água. Salienta-se o caso de uma entidade do tipo Serviço Municipal que informa o utilizador que se estiver de forma comprovada ausente por mais de 30 dias da habitação o valor da tarifa fixa pode ser retirado à fatura durante esse período.

No que concerne à tarifa variável de abastecimento, apenas 2% das entidades obtiveram resultado positivo na disponibilização de informação (Tabela 5), sendo concessionárias. No caso referido, na área de perguntas frequentes é colocada informação relativa ao motivo da existência de escalões e como é que o utilizador passa de um escalão para o seguinte, sendo o consumo contabilizado em função de todos os escalões atingidos.

Já no que se refere ao saneamento de águas residuais, 48% das entidades esclarecem os consumidores sobre a natureza da tarifa fixa cobrada, subindo a percentagem para os 61% para a componente variável. Nos casos em que não se considerou que a tarifa fixa estivesse devidamente explicada, foi possível apurar que o conteúdo informativo menos disponibilizado foi o carácter mensal da mesma, enquanto para a tarifa variável, o conteúdo menos disponibilizado foi a falta de indexação à fatura da água.

Como anteriormente mencionado, a tarifa de RSU é indexada à fatura da água, independentemente de ser a mesma entidade a fornecer água de abastecimento e a recolha de resíduos. Dentro desta ótica, foi possível concluir que 27% dos operadores que não prestam este serviço, mas ainda assim disponibilizam a informação no seu tarifário relativamente a estes custos, mencionando que o seu valor reverte para outra entidade.

A análise da Tabela 5 permite concluir que, na tarifa fixa de RSU, 50% dos operadores disponibilizam informação de acordo com o estipulado. Maioritariamente o motivo para o não esclarecimento é a falta de referência ao carácter mensal da tarifa. Por fim, o cálculo da tarifa variável é facilmente compreensível pelo utilizador, segundo os critérios aplicados, em 47% das entidades (Tabela 5), não se incluindo nesta percentagem qualquer concessionária. Por seu turno, nos casos considerados como não esclarecidos tendencialmente a informação prestada era pouco clara na associação à fatura da água e na ausência de formulação de cálculo da tarifa.

Em síntese, a análise da Tabela 5 permite concluir que o nível de esclarecimento sobre a natureza e cálculo das componentes da fatura é genericamente baixo, sendo particularmente reduzido no caso do abastecimento de água. Tendencialmente os métodos de cálculo ou aplicação das tarifas não são explícitos e existe na generalidade

pouca informação para o consumidor doméstico que o permita compreender a sua fatura. Embora não sejam de obrigatoriedade legal, as Recomendações elaboradas pelo Regulador têm um caráter de guião para a implementação de boas práticas no setor, permitindo a coesão na prestação do serviço. As entidades gestoras parecem estar a assumir que os consumidores sabem bem o que lhes está a ser cobrado e como.

5.4. Tarifário

Segundo os dados recolhidos, nem todas as entidades gestoras disponibilizam o tarifário nos seus sítios. Existem 6% entidades do tipo serviço municipal que não têm o tarifário na internet acessível para o utilizador comum. Num dos casos o tarifário foi encontrado, mas não através do meio esperado. Está disponível *online*, mas somente é encontrado através da procura por motores de busca genéricos. Deste modo, não foi considerado nesta análise (que se centra nas páginas das entidades gestoras). Noutro caso, a entidade em causa não tem na página da internet indicação da prestação do serviço de águas de abastecimento, fornecendo apenas informação dispersa, sem o tarifário disponível. Por último, existe outra entidade que menciona o serviço mas não disponibiliza o tarifário.

A Tabela 6 apresenta os resultados da avaliação da visibilidade, acessibilidade e autonomia dos tarifários.

Tabela 6 – Problemas na disponibilização de informação sobre o tarifário aplicado

Disponibilização da informação (*)	Modelo de Gestão				Total
	SM	EM	SMU	CO	
Visibilidade					
Não visível	45.83%	0,00%	0,00%	0,00%	45.83%
Acessibilidade					
Inacessível	27,27%	0,00%	0,00%	0,00%	27,27%
Autonomia					
Integrado	27,27%	0,00%	0,00%	0,00%	27,27%

*Totalidade das entidades em estudo

SM – Serviço Municipal

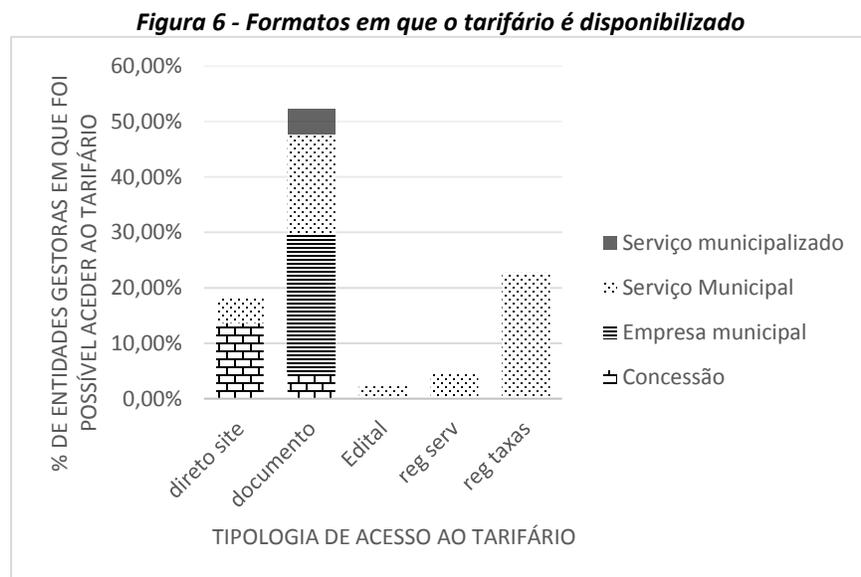
EM – Empresa Municipal

SMU – Serviço Municipalizado

CO - Concessão

A análise da Tabela 6 permite concluir que 46% das entidades não têm o seu tarifário visível, sendo que este problema se cinge aos operadores de serviços municipais. Realça-se novamente que em 8% dos sítios não foi possível aceder de todo ao tarifário, pelo que obviamente estes foram considerados não visíveis.

A Figura 6 resume os formatos em que o tarifário é disponibilizado, tendo em conta que se consideraram acessíveis e autónomos os tarifários integrados na página do sítio (*direto site*), em documento independente aberto por novo *link* (*documento*) e em Edital *online* (*Edital*). Os tarifários classificados inacessíveis e integrados (ou não autónomos) são os inseridos no Regulamento de Serviço (*reg serv*) e no Regulamento de Taxas e Tarifas do Município (*reg taxas*).



A Tabela 6 indica também que, de acordo com os critérios aplicados, 27% dos tarifários estão inacessíveis sendo este grupo apenas representado por serviços municipais. Neste caso, os 27% correspondem minoritariamente a tarifários encontrados no regulamento do serviço (4%) e maioritariamente no regulamento geral de taxas e tarifas do município (21%) (Figura 6).

Salienta-se o caso de uma entidade do tipo serviço municipal, em que o tarifário está efetivamente acessível, no entanto em formato de “declaração de retificação”. Ou seja, o utilizador não tem acesso a um tarifário em documento independente, com indicação de

ser o atualizado para o ano civil em vigor, devidamente aprovado, podendo gerar situações de dúvida aquando da consulta do mesmo.

Como referido na metodologia, a acessibilidade está ligada à autonomia, pelo que os valores e resultados obtidos são os mesmos que os do tópico anterior (Tabela 6 e Figura 8).

Relativamente aos tarifários analisados, importa avaliar o detalhe e rigor do conteúdo informativo dos mesmos, no que concerne à explicitação dos escalões de consumo na tarifa variável de abastecimento de águas, unidade de medida do consumo e unidade monetária de faturação. A Tabela 7 resume os dados recolhidos.

Tabela 7 - Detalhe e rigor da informação

Detalhe e rigor da informação (*)	Modelo de Gestão				Total
	SM	EM	SMU	CO	
Escalões de consumo na TVAR					
Indica	52,27%	25,00%	4,55%	18,18%	100,00%
Unidade de medida					
Indica	52,27%	25,00%	4,55%	18,18%	100,00%
Unidade monetária					
Indica	47,73%	25,00%	4,55%	15,91%	93,18%

*Totalidade dos tarifários acedidos

SM – Serviço Municipal

EM – Empresa Municipal

SMU – Serviço Municipalizado

CO – Concessão

TVAR – Tarifa Variável

Em todos os tarifários analisados pode visualizar-se os escalões de consumo da parte variável e a unidade de medida de consumo de água (Tabela 7). No entanto, pela análise da Tabela 7 é possível concluir que cerca de 7% dos tarifários não indica a unidade monetária.

As entidades gestoras devem proporcionar aos seus utilizadores pelo menos uma tarifa que faculte aos mais desfavorecidos melhores condições de acesso ao maior bem essencial, a água. A Tabela 8 resume os resultados obtidos no que concerne à disponibilização dos tarifários social e de famílias numerosas, bem como no que respeita à informação das condições de acesso aos mesmos.

Tabela 8 – Tarifários e condições de acesso disponíveis

Tarifários especiais (*)	Modelo de Gestão				Global
	SM	EM	SMU	CO	
Social	51,85% ⁽²⁷⁾	9,09% ⁽¹¹⁾	50,00% ⁽²⁾	75,00% ⁽⁸⁾	45,83% ⁽⁴⁸⁾
Famílias numerosas	44,44% ⁽²⁷⁾	9,09% ⁽¹¹⁾	50,00% ⁽²⁾	75,00% ⁽⁸⁾	41,66% ⁽⁴⁸⁾
Ambos					41,66% ⁽⁴⁸⁾
Condições de acesso	50,00% ⁽¹⁴⁾	0,00%	0,00%	16,67% ⁽⁶⁾	36,37% ⁽²⁰⁾

*Totalidade dos tarifários e informação de apoio aos quais foi possível aceder

SM – Serviço Municipal

EM – Empresa Municipal

SMU – Serviço Municipalizado

CO - Concessão

Deste modo, é possível concluir que apenas 42% dos operadores disponibilizam ambos os tarifários, sendo que o tarifário social é mais facultado do que o tarifário de famílias numerosas. A Tabela 8 mostra ainda que, do grupo de operadores que dispõe pelo menos de um tarifário especial, apenas 36% mencionam as condições de acesso ao mesmo, representados apenas por serviços municipais e concessionárias.

Após a análise a todos os tarifários disponíveis, pode ainda afirmar-se que apenas 5% dos operadores não disponibiliza tarifário de serviços auxiliares, tendo este grupo a particularidade de serem serviços municipais. Estes serviços possuem carácter conexo com os serviços de águas ou resíduos e são objeto de faturação específica, dado o seu carácter de utilização pontual. Assim, o fato de os tarifários dos serviços municipais não serem sempre autónomos, pode conduzir a uma falha na divulgação destes componentes da faturação.

Andrade e Carvalho (2013) identifica que as entidades gestoras a nível nacional possuem um sítio na internet mas detetou lacunas na disponibilização de informação, atualização e acessibilidade da mesma e que algumas entidades não disponibilizavam tarifário ou estava incompleto. O nosso estudo corrobora os referidos dados. Nem todas as entidades disponibilizam o tarifário, aqui com especial incidência dos serviços municipais. Não é possível retirar conclusões destes dados, mas pode afirmar-se que a probabilidade de dispersão de informação numa entidade que presta inúmeros serviços é maior do que em entidades dedicadas ao abastecimento de água. Tanto é que se verifica que é o único

modelo de gestão que falha na visibilidade, acessibilidade e autonomia. Qualquer tarifário deve dispor de informação da unidade monetária, o que não se verificou numa pequena parte da amostra de serviços municipais e concessões, fato que não era expectável.

5.5. Análise do padrão de consumo de água

A navegação pelos sítios dos operadores permitiu verificar que nenhuma entidade em estudo disponibiliza um simulador ou calculadora de consumos de água.

O utilizador do serviço deve ter acesso a meios para comunicação de leituras de consumo de água. No grupo de entidades gestoras estudadas é possível identificar que nem todas oferecem esse serviço ao utilizador. Conclui-se que 35% das entidades não cumprem com este requisito, correspondendo maioritariamente aos operadores com modelo de gestão do tipo serviço municipal (33%). É possível que na própria fatura essa informação chegue ao consumidor doméstico, pelo que não se descarta a hipótese da informação ser efetivamente transmitida, no entanto, deveria também constar nos sítios *web*.

No que respeita às entidades que cumprem com o requisito, os meios mais comuns disponibilizados são o telefone, seguido de formulários preenchidos *online* e *e-mail*, carta ou fax. Os meios menos utilizados são a conta pessoal de utilizador e a forma presencial nos serviços de atendimento ao cliente.

O utilizador poderá ter uma perceção do seu padrão de consumo se tiver disponível informação de qual o consumo médio de uma habitação da sua tipologia. Esta informação pode ser fornecida pela entidade gestora.

Os resultados obtidos revelam que apenas 2% das entidades (neste caso, um operador de serviço municipal) disponibiliza este tipo de informação em *benchmarking*. Trata-se no caso de uma aplicação interativa que, após a resposta a uma qualquer questão acerca de métodos de redução do consumo de água nas habitações, refere a poupança média em

m³ de água que uma família no país poderá ter por fogo se contemplar as medidas recomendadas na sua rotina diária.

É reconhecido que o operador tem o dever implícito de ajudar o consumidor doméstico na redução de consumos de água. Importa referir que para a disponibilização destes meios de comunicação, principalmente as aplicações interativas, é necessária uma significativa aplicação de recursos, e pelo fato de poucas entidades disponibilizarem informação de sensibilização ambiental (tendencialmente mais fraca no consumo de recursos) considera-se que, dados os resultados previamente obtidos, é coerente o resultado obtido.

5.6. Sensibilização para a redução do consumo de água

O acesso a água potável é vital na garantia da qualidade de vida das populações, devendo este recurso ser preservado e utilizado de forma consciente. Cabe aos *stakeholders* do serviço de abastecimento de água a responsabilidade de tomar medidas para que tal ocorra. A sensibilização dos utilizadores para a redução do consumo do bem essencial público que é a água é de extrema importância. Uma das formas de o fazer é por escrito, através dos sítios na internet de cada entidade gestora. Pela análise efetuada, foi possível concluir que 65% das entidades não mencionavam, no momento em que os seus sítios foram analisados, qualquer frase, texto ou notícia que frisasse o fato de ser essencial tomar atitudes no sentido de reduzir o consumo de água. Do conjunto de entidades que mencionam estas medidas ou recomendações o caso mais comum é a disponibilização da Carta Europeia da Água, principalmente no caso dos serviços municipais. No caso das empresas municipais também se incluíam o ciclo da água, folhetos informativos e a grande parte indicava algumas medidas genéricas para a redução do consumo de água no interior e exterior das habitações.

O estudo permitiu perceber que sensibilização ambiental de forma interativa está bastante direcionada para o público infantojuvenil, muito através de jogos ou de aplicações acedidos através do sítio da entidade. No caso das mensagens interativas, a

porção de entidades que as disponibiliza (6% do total) é muito menor do que no caso das mensagens escritas. Na maior parte das situações estas entidades correspondem a casos em que também existe sensibilização de forma escrita.

Silva (2011) refere que ainda existe uma forte necessidade de sensibilizar os consumidores domésticos para o consumo sustentável deste recurso e passa parte da responsabilidade aos operadores dos serviços nesse sentido. Como foi possível observar, os sítios na internet dos operadores ainda não expressam com firmeza esta necessidade. A partir destes resultados apenas se conclui que as entidades gestoras privadas não divulgam qualquer conteúdo nesta área, provavelmente por interesses comerciais.

Avaliou-se igualmente quais os meios disponíveis para o utilizador do serviço comunicar ao operador fugas de água, internamente ou na via pública. Foi possível perceber que mais de metade das entidades gestoras disponibiliza meios para esta comunicação com o operador. Dos 29% de entidades que não disponibiliza estes meios, a grande parte é referente a entidades do tipo serviço municipal, sendo que se inclui também uma concessionária.

No caso das entidades que disponibilizam meios de contato, o meio mais frequente disponibilizado é a linha telefónica, sendo as linhas pagas o mais habitual. Como meios disponibilizados, mas com menor frequência têm-se também o *e-mail* e o preenchimento de formulários *online*. Dada a celeridade necessária à de resolução de quaisquer ocorrências desta ordem, os meios de contato deveriam ser divulgados pelos operadores no sítio *web*, por ser um local virtual com disponibilidade de acesso 24 horas/dia.

5.7. Canais existentes para resolução de conflitos

Neste ponto procurou-se analisar a facilidade com que os utilizadores do serviço conseguem aceder a informação sobre como proceder a uma reclamação ou sugestão junto da sua entidade gestora. Analisaram-se dois aspetos distintos: existência de

formulário *online* na página de internet e disponibilização de outros meios para reclamar/sugerir.

Quanto ao formulário *online*, mais de metade (54%) das entidades em estudo dispõe deste mecanismo. No grupo minoritário encontram-se maioritariamente os serviços municipais, onde se excluem os serviços municipalizados. A mesma percentagem (54%) se verifica na disponibilidade de outros meios para reclamar ou sugerir.

Andrade *et al* (2012) salienta a necessidade de existência de meios para a gestão de conflitos, distintos do atendimento presencial e escrita no livro de reclamações, no entanto não se exclui que as EG possam ter efetivamente outros meios para reclamar ou sugerir (carta ou *e-mail*) não divulgados *online* para o utilizador comum da internet.

5.8. Sumário de resultados

Neste último ponto, procurou-se comparar o desempenho na disponibilização de informação relevante para os consumidores das várias entidades gestoras. A Tabela 9 avalia em todos os parâmetros em estudo os modelos de gestão, usando a seguinte escala:

- (++) Todas as entidades com aquele modelo de gestão o fazem;
- (+) Algumas entidades com aquele modelo de gestão o fazem;
- (-) Nenhuma entidade com aquele modelo de gestão o faz.

Assim, foi possível concluir que o apoio à leitura da fatura foi o tópico com menor grau de disponibilização, enquanto o/os tarifário/s foi o elemento mais facultado. Os modelos de gestão estão muito equilibrados em termos de desempenho, no entanto é notório que os serviços municipais têm menor número de tópicos com 100% de conformidade. Ainda assim é importante salientar que este também é o modelo de gestão mais representado na amostra.

Tabela 9 – Comparação de desempenho por modelos de gestão

Parâmetros	Modelo de Gestão			
	SM	EM	SMU	CO
<u>Informação geral</u>				
Existência de um sítio na internet	++	++	++	++
Regulamento do serviço	+	++	++	+
Área reservada ao cliente	+	+	+	+
<u>Apoio à leitura da fatura</u>				
Réplica da fatura	-	+	+	+
Área de perguntas frequentes	+	-	-	+
Tarifa fixa AA	+	+	-	+
Tarifa variável AA	-	-	-	+
Tarifa fixa AS	+	+	+	+
Tarifa variável AS	+	+	+	-
Tarifa fixa RSU	+	+	+	-
Tarifa variável RSU	+	+	+	-
<u>Tarifário</u>				
Visibilidade	+	++	++	++
Acessibilidade	+	++	++	++
Autonomia	+	++	++	++
Escalões de consumo TVAR	++	++	++	++
Unidade de medida	++	++	++	++
Unidade monetária	+	++	++	+
Tarifários especiais	+	+	+	+
Condições de acesso a tarif. especiais	+	-	-	+
Serviços auxiliares	+	++	++	++
<u>Análise do padrão de consumo da água</u>				
Simulador/calculadora	-	-	-	-
Comunicação de leituras	+	++	++	+
<i>Benchmark</i>	+	-	-	-
<u>Métodos de sensibilização ambiental</u>				
Notícias, textos, folhetos	+	+	-	-
Mensagens interativas	+	+	-	-
Comunicação de fugas de água	+	+	+	+
<u>Gestão de conflitos</u>				
Formulário <i>online</i>	+	+	+	+
Outros meios	+	+	+	+

+, Existência de algumas entidades com este modelo de gestão com o parâmetro conforme a metodologia

++, Todas as entidades com este modelo de gestão com o parâmetro conforme a metodologia

-, Nenhuma entidade com este modelo de gestão com o parâmetro conforme a metodologia

AA – Águas de Abastecimento; AR – Águas Residuais; RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SM – Serviço Municipal; EM – Empresa Municipal; SMU – Serviço Municipalizado; CO - Concessão

TVAR – Tarifa variável

6. Conclusão

A água é um recurso natural escasso e essencial à vida, pelo que deve ser gerido de forma sustentada. O serviço de abastecimento de água à população é de interesse económico geral, sendo alvo de regulamentação específica. Desde 2009 a ERSAR, enquanto Regulador, assume a regulação vinculativa perante todas as entidades gestoras de abastecimento de água. No mesmo ano, o legislador sublinha o direito do utilizador do serviço de abastecimento de água à informação, nomeadamente através de um sítio *web* (Portugal, 2009). Em conformidade, a ERSAR monitoriza e divulga publicamente o desempenho das EG na disponibilização de informação através de um sistema de comparação, tendo como base os preços praticados, o tarifário, regulamento de serviço e os canais para resolução de conflitos. No entanto, esta abordagem foi baseada no conteúdo da legislação, pelo que existe a necessidade de melhor explorar o conceito de direito à informação.

Neste estudo são analisados os sítios *web* de entidades gestoras, onde não somente se analisa a conformidade com alguns aspetos normativos, mas também as práticas de disponibilização de informação adotadas pelas EG com efetivo interesse para o consumidor doméstico. Por fim, existe também uma análise de correlação com os modelos de gestão adotados.

Por forma a dar cumprimento aos objetivos propostos, selecionaram-se e analisaram-se os sítios *web* de 48 entidades gestoras que, no seguimento da Restruturação do Setor das Águas proposta pelo Governo, irão integrar o sistema em alta denominado “Águas do Centro Litoral”. Os dados recolhidos foram inseridos em Excel e tratados com base na estatística descritiva e algumas correlações.

O estudo permitiu, entre outros, constar que alguns requisitos legais de disponibilização de informação nos sítios *web* (tais como o Regulamento do Serviço, o tarifário e o acesso a tarifas de famílias numerosas e social e resolução de conflitos) são cumpridos apenas por uma considerável percentagem de entidades.

No que respeita à leitura da fatura, pode concluir-se que existe pouca informação que auxilie o consumidor doméstico na sua compreensão, sendo o tópico com menor grau de disponibilização. O nível de esclarecimento da informação disponibilizada para o modo de cobrança e cálculo das tarifas de abastecimento de água é baixo, fato que não era espetável.

Perante os dados obtidos na monitorização de consumos e sensibilização, evidencia-se a existência de uma grande margem para melhoria nos sítios *web*, dada a evidente lacuna na informação disponível, em que não são ultrapassados os 40% do total de entidades a representar boas práticas. Dá-se especial enfoque à necessidade de sensibilizar todos os *stakeholders* do setor de abastecimento de águas, principalmente as entidades gestoras, para o cumprimento daquela que se defendeu como uma das suas responsabilidades.

Na generalidade, os sítios *web* dos serviços municipais possuem maior quantidade de informação fora do âmbito do estudo, o que leva que a informação de interesse esteja mais dispersa. De notar que o desempenho dos modelos de gestão é equilibrado, no entanto os serviços municipais são o modelo com menor número de tópicos com 100% de conformidade.

Importa salientar algumas limitações com que se deparou a execução deste estudo. A primeira pela elaboração da metodologia com base na visão da autora, podendo não abranger todas as possibilidades de recolha de dados pertinentes. A segunda, a falta de estudos semelhantes, principalmente no que concerne aos tópicos de apoio à leitura da fatura, o que limitou o acesso a registos comparativos e a um melhor e mais diverso sustento bibliográfico. Ainda assim, considera-se que as limitações referidas não tiveram um impacto significativo na revisão de literatura nem nos resultados.

Em suma, considera-se que estes resultados podem contribuir para o desenvolvimento de novos estudos, nomeadamente para uma análise comparativa entre os presentes resultados e outros recolhidos após a Restruturação do Setor de Abastecimento de Água. O objetivo seria analisar quais as principais diferenças na disponibilização de informação entre as duas estruturas de gestão e perceber até que ponto existem diferenças

significativas na disponibilização de informação através dos sítios *web*. Sugere-se também a exploração do ponto de situação atual dos restantes 4 sistemas de grande dimensão propostos.

7. Bibliografia

- Andrade, I. (ed) (2012). *Guia Técnico n.º 20 - Relação das entidades gestoras com os consumidor domésticos dos serviços de águas e resíduos*. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.
- Andrade, I.; Carvalho A. (2013). *A Informação como Prevenção do Conflito*. Obtido em 12 de Junho de 2015, de www.ersar.pt: http://www.ersar.pt/CMS_BackOffice/ResourceLink.aspx?ResourceName=AndradeCarvalho2
- Araújo, M. (2014). *A Concessão como Modelo de Prestação de Serviços: O Caso dos SMAS de Alcobça*. Santarém: Instituto Politécnico de Santarém: Escola Superior de Gestão e Tecnologia.
- Conselho da Europa. (1968). *Carta Europeia da Água*. Estrasburgo.
- Conselho Económico e Social. (2006). *Os Serviços de Interesse Económico Geral (Estudos Sectoriais)*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Constâncio, M. J. (2004). *Infoeuropa Biblioteca - Eurocid.pt*. Obtido em 11 de Junho de 2015, de Papel dos serviços de interesse geral na construção da Europa: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000020001-000021000/000020177.pdf>
- Emma, O.; Tooley, S. (2013). Accounting for volunteer services: a deficiency in accountability. (E. G. Limited, Ed.) *Qualitative Research in Accounting & Management*, 10, pp. 279-294. doi:10.1108/QRAM-09-2012-0037
- Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos. (2013). *Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (2012) - Sumário Executivo*. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.
- ERSAR. (2010). *Recomendação ERSAR n.º 01/2010*. Obtido em 13 de Junho de 2015, de ERSAR: <http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5cRoot%5cContents%5cSítio%5cMenuPrincipal%5cDocumentacao%5cOutrosdocumentosIRAR&Section=MenuPrincipal&FolderPath=%5cRoot%5cContents%5cSítio%5cMenuPrincipal%5cDocumentacao&BookTypeID=5&BookCategory>
- ERSAR. (2015). *Entidade Reguladora de Águas e Resíduos - Documentação*. Obtido em 13 de Junho de 2015, de ERSAR: <http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?GenericContentId=0&SubFolderP>

ath=&Section=MenuPrincipal&FolderPath=%5cRoot%5cContents%5cSítio%5cMenuPrincipal%5cDocumentacao

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2005) *Os serviços de interesse económico geral (art. 86.º) - Sumário 14.* (2005). Obtido em 11 de Junho de 2015, de http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/mmlm_MA_753_Sum%20%20SIEG.ppt.

Governo de Portugal: Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. (2014). Reestruturação do Sector das Águas Ciclo Urbano.

Greiling, D.; Spraul, K. (2010). *Accountability and the challenges of information disclosure.* Austria and Germany: Johannes Kepler University and University of Mannheim.

Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. (2015). *Capítulo VIII – Concessão e exploração de sistemas multimunicipais.* Obtido em 2 de Julho de 2015, de IGMAOT: <http://www.igamaot.gov.pt/reflegis/controlo-e-auditoria-financeira/capitulo-viii-concessao-e-exploracao-de-sistemas-multimunicipais/>

IRAR. (2009). *Recomendação IRAR n.º 01/2009.* Obtido em 13 de Junho de 2015, de ERSAR: <http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5cRoot%5cContents%5cSítio%5cMenuPrincipal%5cDocumentacao%5cOutrosdocumentosIRAR&Section=MenuPrincipal&FolderPath=%5cRoot%5cContents%5cSítio%5cMenuPrincipal%5cDocumentacao&BookTypeID=5&BookCategory>

Jesus, J. (2009). *Qualidade do Serviço de Abastecimento de Água na Madeira – A percepção dos Consumidores Domésticos.* Mestrado em Gestão. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Ladeira, D. (2009). *Teoria dos Stakeholders no contexto da Governança Corporativa: Um estudo de caso.* Belo Horizonte: Dissertação (mestrado) – Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais.

LNEC e IRAR. (2009). *Guia de Avaliação da Qualidade dos serviços de Águas e Resíduos prestados aos consumidor domésticos: 2ª Geração do sistema de avaliação (versão preliminar).* Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Instituto Regulador de Águas e Resíduos.

- Lopes, I. (2014). Key performance indicator disclosures through the internet: towards an integrated scoreboard. *Socialinês tecnologijos/Social Technologies*, 4 (1), pp. 37–50. doi:10.13165/ST-14-4-1-03
- Netresíduos. (2014). *Notícias do Setor: ERSAR com poderes reforçados a partir de 1 de Abril*. Obtido em 7 de Julho de 2015, de Netresíduos - Portal Português da Gestão de Resíduos: <http://www.netresiduos.com/content.aspx?menuid=134&eid=1552>
- Portugal. (1996). Assembleia da República: Lei n.º 23/96. *Diário da República - Série I-A*, 172, p. 2108 e 2109.
- Portugal. (2008). Assembleia da República: Lei n.º 12/2008. *Diário da República, 1ª Série*, 40.
- Portugal. (2009). Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional: Decreto-Lei n.º 194/2009 de 20 de Agosto. *Diário da República, 1.ª série*, 161, pp. 5418-5435.
- Portugal. (2014)a. Assembleia da República: Lei n.º 10/2014. *Diário da República, 1ª Série*, 46.
- Portugal. (2014)b. Assembleia da República: Lei n.º 12/2014. *Diário da República, 1ª Série*, 46.
- Pinto, W. (2007). *Avaliação do website da Prefeitura Municipal de Betim sob a ótica dos profissionais que estudam a dimensão usabilidade de portais eletrônicos*. Programa de Pós-Graduação em Administração. Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.
- Presidência da República. (1976). Decreto de Aprovação da Constituição da República Portuguesa. *Diário da República, 1ª Série*, 86.
- Rafael, C.; Ferraz, F. (2012). *Comunicação de Marketing Online - Avaliação dos Websites de Empresas de Animação Turística em Portugal*. Peniche: ESTM - Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar: ICTR – Conferência Internacional de Animação Turística: 7 a 9 de Novembro.
- Ruela, A. (2013). *Accountability em Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Silva, J. (2011). *Análise de Desempenho das Entidades Gestoras Concessionárias dos Serviços de Águas em Portugal Continental*. Lisboa: Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade Nova de Lisboa.

Sínteses da legislação UE. (2015). *Glossário: Serviços de Interesse Geral*. Obtido em 11 de Junho de 2015, de Europa.eu: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/general_interest_services_pt.htm

Universidade Federal de Santa Catarina. (2008). *Transparência e Prestação de Contas no Terceiro Setor à Luz da Teoria de Accountability*. 2º Congresso UFSC: Controladoria e Finanças, Iniciação Científica em Contabilidade - ANAIS (p. N.º processo: 0062385). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina: Departamento de Ciências Contábeis.