

# DESAFIOS AO DIREITO HUMANO À ÁGUA E À SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS EM SANTA CRUZ, CABO VERDE<sup>1</sup>

---

LARISSA HELENA FERREIRA VARELA<sup>2</sup>

## Introdução

O aumento da população e a melhoria contínua das suas condições de vida têm colocado uma forte pressão sobre os recursos hídricos. Estas pressões se intensificam particularmente sobre as famílias, povos e regiões mais vulneráveis aos efeitos das alterações climáticas sobre o setor dos recursos hídricos, nomeadamente com o acentuar da variabilidade climática, as secas prolongadas e as inundações.

Apesar da reconhecida escassez dos recursos hídricos, estes continuam sendo indispensáveis para a satisfação de diversos interesses dos setores da saúde, da economia, do ambiente entre outros. A alocação coerente das disponibilidades de água ou do financiamento do setor dificilmente favorece todos os interessados em simultâneo.

As desigualdades sociais, que geram grupos menos favorecidos, fazem com que, particularmente no caso dos serviços de água, a aplicação irrestrita dos mecanismos convencionais na gestão dos serviços de água, nomeadamente os económicos, não permitirão garantir água para o consumo humano que satisfaça os interesses defendidos por atores públicos e privados, nomeadamente do Estado, as operadoras e os consumidores domésticos de áreas rurais e urbanas.

Para garantir a justiça social e firmar o abastecimento de água à população como uma prioridade do setor dos recursos hídricos, aprovou-se a Resolução do Conselho das Nações Unidas N.º 64/292 de Setembro de 2010, que [Reconhece o direito a água limpa e segura para beber e ao saneamento como um direito do homem que é essencial para a satisfação da plenitude da vida e dos direitos humanos] que constituiu mecanismo para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio onde o acesso à água figura como objetivo explícito e quantificado (CORREIA, 2013).

No caso particular de Cabo Verde, país sobre o qual o estudo incide, para abastecer a economia e garantir a saúde e bem-estar da população através do acesso à água, será

---

1. Agradecimentos: Ao Serviço Autónomo de Água e Saneamento de Santa Cruz, na pessoa do seu Diretor/Delegado e equipe técnica pela oportunidade que me concederam de constituir a equipe de coordenar de todo o trabalho de inquérito, e por aprovarem a utilização destes dados para fins académicos.

2. Doutoranda em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa/ Portugal, bolsista do Instituto Camões - Portugal. E-mail: larissavarela23@gmail.com

preciso ultrapassar alguns desafios como (i) dificuldades financeiras das operadoras dos serviços de água e saneamento que constitui fator de fragilidade de uma futura sustentabilidade financeira do setor; (ii) escassez de água, que obriga que se recorra à dessalinização com custos de produção ainda elevados; (iii) limitações institucionais do setor com sobreposição de funções e responsabilidades e (iv) falta de clareza na definição de fronteiras institucionais (MARQUES *et al.*, 2014).

Apesar destas limitações, 61,5% das famílias de Cabo Verde têm água canalizada e 21% estão conectadas à rede de esgotos (INECV, 2012), sendo que o estabelecimento e a cobrança de tarifas têm contribuído, até certo ponto, para a suficiência e estabilidade da receita dos serviços, eficiência econômica e conservação dos recursos. Entretanto, segundo Fonseca (2005), é grave a situação financeira dos Serviços de Água e Saneamento (SAAS) da ilha de Santiago, causada, não pela estrutura tarifária atual para abastecimento doméstico, mas sim pelo não pagamento das instituições descentralizadas do Estado aos SAAS e, por outro lado pela venda da água para rega a um preço abaixo do custo por m<sup>3</sup> (Governo de Cabo Verde, 2013).

Sem pôr em causa a legitimidade de garantir a sustentabilidade financeira das operadoras dos serviços de água, e reconhecendo sua importância para a qualidade dos serviços, num Estado de direito como é Cabo Verde, deve-se também respeitar o direito humano fundamental à água e ao saneamento.

O Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Culturais e Sociais declarou que "A água é fundamental para a vida e a saúde. O direito humano à água e saneamento é indispensável para levar uma vida saudável com dignidade" (UNESCO, 2004), oficializando a incontestável realidade de que os serviços de água têm caráter essencial para a realização de todos os Direitos Humanos, por isso este direito também deve ser suportado por mecanismos variados de promoção e plena realização, pondo ênfase em soluções práticas no que diz respeito à sua execução, seguindo os critérios de disponibilidade, qualidade, acessibilidade física e econômica, responsabilização e aceitabilidade (ONU, 2014).

A responsabilização é claramente dependente da capacidade de pagar pelos serviços, que por seu lado depende de uma vasta interação de fatores aos quais cabe ao Estado e suas instituições controlar através de políticas públicas adequadas. Este artigo tem por finalidade fazer um diagnóstico da *capacidade de pagar* dos clientes do Serviço Municipal de Água e Saneamento (SAAS) de Santa Cruz, procurando soluções que ajudem a estabelecer um equilíbrio harmonioso entre as condições socioeconômicas, a realização do direito humano à água e a sustentabilidade dos serviços.

## 1. Enquadramento socioambiental de Cabo Verde

Cabo Verde é um país insular constituído por dez ilhas, Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau, Sal, Boavista, Maio, Santiago, Fogo e Brava, e treze ilhéus, localizados a cerca de 450 km da costa ocidental africana, nas proximidades do Senegal, numa zona de elevada aridez meteorológica. A superfície emersa total do país é de 4033 Km<sup>2</sup>.

A economia do país baseia-se principalmente no setor dos serviços que contribui com 85,5% do PIB em 2007 (DECRETO-LEI nº 7/2004). Cerca de 37% da população residente no país é pobre e 16% são considerados muito pobres. A pobreza em Cabo Verde é de natureza estrutural encontrando-se ligada à fraqueza da base produtiva e às próprias características da economia.

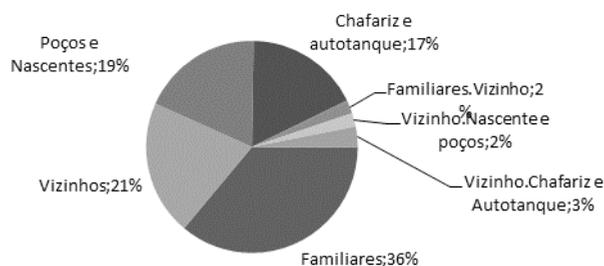
O clima é do tipo subtropical seco, caracterizado por uma curta estação de chuvas de Julho a Outubro, com precipitações, por vezes torrenciais e mal distribuídas no espaço e no tempo. A média anual de precipitação é de cerca de 225 mm, com tendência para baixar desde a década de sessenta do século passado, com reflexos negativos não só nas condições de exploração agrícola, mas também no abastecimento de água.

## 2. Origem e disponibilidade dos recursos hídricos em Cabo Verde

De acordo com os dados do Plano Diretor dos Recursos Hídricos e do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), a disponibilidade dos recursos hídricos de origem natural em Cabo Verde é de  $235,5 \times 10^6 \text{ m}^3$ , valor muito abaixo do limiar necessário para que a falta de água não afete o desenvolvimento nem prejudique a saúde humana, e que classifica o país no nível de absoluta escassez de água (EARTH TRENDS, 2001 *op. cit.* EPA, 2005).

A água subterrânea, captada entre 60 a 80 m de profundidade, é a principal origem de água para a população. Representa 87% da oferta total de água para a sociedade e encontra-se explorada a mais de 65% da sua disponibilidade total, enquanto as águas superficiais são pouco captadas como mostra a Figura 1.

Figura 1: Disponibilidades e Captações de água em Cabo Verde.



Fontes: Adaptado [(INGRH, 2010); (MAHOT, 2013); (MAAP, 2004)]

A procura da água é dominada pela agricultura que se encontra em desenvolvimento, mas ainda pouco racional na utilização dos 71% da oferta da água.

O recurso à dessalinização tem crescido e comporta um custo energético de 112,5 ECV/m<sup>3</sup>, valor que corresponde à metade do tarifário de base em muitos casos (FONSECA, 2005). Igualmente a outros países de extrema escassez hídrica, esta origem alternativa tem crescido, tanto que, em 2013 igualaram-se as contribuições das origens subterrâneas e da dessalinização para uso doméstico no país.

Mesmo com contínuos incrementos na oferta de água ao longo do tempo, o consumo doméstico *per capita* de água continua aquém do desejado, principalmente para a população que não tem ligação domiciliar de água potável. Segundo dados do último Inquérito Multiobjectivo Contínuo da INE (2012) 61,5 % dos cabo-verdianos têm água canalizada e consomem uma média de 50 litros/habitante\*dia, os demais consomem por volta de de 15 litros/habitante\*dia. Esta situação não favorece a saúde e o bem-estar das populações, não facilita o desenvolvimento rotineiro de hábitos de higiene e favorece a prevalência de doenças diarreicas, situações que aprofundam a pobreza.

O serviço de drenagem e tratamento das águas residuais atende 21% das famílias (INE - CV, 2011). A maioria da população utiliza as fossas sépticas como forma de evacuação das águas residuais, e ainda 27% da população defeca ao ar livre, ambas opções consideradas como fatores de risco para a qualidade da água. O tratamento das águas residuais e a sua valorização é ainda insipiente. Segundo Varela *et al.* (2011), ocorre em Cabo Verde um potencial de água residual tratada de 15 940 m<sup>3</sup>/dia, entretanto, somente 2407 m<sup>3</sup>/dia (15%) compõem o volume total que é recolhido e tratado nas 6 ETAR em funcionamento em todo o país (VARELA, DUARTE & PINTO, 2011).

### **Operadores dos serviços de abastecimento de água e saneamento das águas residuais em Cabo Verde**

A prestação dos serviços de água em Cabo Verde está a cargo de 19 operadoras que gerem uma oferta de água de 7,2 Mm<sup>3</sup>/ano, na maioria dos casos com atuação limitada aos limites administrativos dos municípios. Entre as operadoras, 15 são Serviços públicos municipais de água e saneamento (entre estes, 10 têm estatuto de SAAS – gestão autônoma, e 5 são geridos diretamente pelas Câmaras Municipais). A Electra é o operador público mais importante com atuação nos três maiores centros populacionais do país. A figura do operador público-privado vem ganhando algum terreno estando presente em 4 ilhas do país.

O financiamento das infraestruturas e dos serviços têm sido principalmente suportada pelo Estado, através da ajuda externa. A intervenção de atores privados na prestação dos serviços básicos é ainda pouco expressiva segundo o relatório sobre as infraestruturas em Cabo Verde (BANCO MUNDIAL, 2010). São investidos anualmente nas infraestruturas de aprovisionamento de água e saneamento cerca de 25 Milhões de dólares (17% do total de investimentos). O mesmo relatório apresenta os países da OCDE como os principais financiadores dos investimentos em infraestruturas do setor.

### **3. Os princípios básicos do direito humano à água e ao saneamento**

O Direito Humano à água e ao saneamento, oficializado através da resolução A/RES/64/292, de Setembro de 2010, da Assembleia Geral das Nações Unidas, dita que nenhuma justificativa de raça, credo ou condição econômica pode ser utilizada para negar o direito a serviços de água e saneamento acessíveis, física e economicamente, com qualidade que não cause danos à saúde, disponíveis em quantidades adequadas, fornecidas através de soluções coerentes aceitáveis em termos socioculturais.

Esta declaração assume claramente como princípios básicos a responsabilização, a equidade e a participação, entre outros, e reitera um apelo aos Estados e organizações internacionais para fornecer recursos financeiros, ajuda na capacitação e transferência de tecnologia para apoiar os países, em particular os menos desenvolvidos, para garantirem este direito. Não deve haver qualquer antagonismo entre os princípios do direito humano à água e saneamento e princípios de gestão integrada dos recursos hídricos, pelo contrário, é esperado total complementaridade. Entretanto, as conjunturas de cada realidade podem colocar, a curto, médio ou longo prazo, alguns destes princípios em choque.

Correia (2012) sumariza os princípios da universalização do acesso a água e saneamento que estão na base da declaração deste direito humano, nos seguintes:

*Não discriminação* – Direito universal e irrestrito, evitando o aproveitamento do poder para distinguir usuários.

*Participação* – Sem prejuízo da eficácia e ancorado na informação e educação, a participação permite desenvolver um sentimento de pertença e responsabilidade para como os equipamentos.

*Sustentabilidade* – O assistencialismo é possível, mas inviabiliza a produtividade do sistema a médio e longo prazo. É preciso criar mecanismo que assegure exploração e manutenção dos sistemas instalados a longo prazo.

*Prestação de contas* – Ser transparente na prestação de contas e assumir responsabilidade pelos atos. Ter mecanismos para resolver conflitos com equidade.

*Impacto* – As ações têm sempre de aumentar o nº de pessoas com acesso a água sem nunca degradar as condições dos que já o têm.

*Disponibilidade* – 50 L diários de água por pessoa.

*Qualidade e segurança* – água que não causar danos à saúde.

*Aceitabilidade* – Valores culturais e religiosos respeitados.

*Acessibilidade* – Pontos de abastecimentos localizados à distancias médias de 30 minutos ou 1000 metros.

*Cobrançabilidade* – *Capacidade de pagar* os encargos com a água que não excedam os 3% rendimento familiar.

Em Cabo Verde o princípio da capacidade das famílias de pagarem pelos serviços da água, e a equidade no acesso têm merecido especial atenção política, através da discriminação positiva nas decisões que favoreçam o estrato social de fracos recursos financeiros. A igualdade e equidade do gênero □ o empoderamento da mulher, é um dos eixos prioritários da estratégia de desenvolvimento do país, sendo transversal a todas as áreas, mas com uma dedicada atenção a nível da política dos recursos hídricos.

As mulheres constituem 50,5% da sociedade cabo-verdiana. Entre as 48% das famílias chefiadas por mulheres encontra-se maior percentagem de famílias mais pobres que no grupo representado por homens. Relativamente ao nível de atendimento com serviços de água, têm sido a parte menos privilegiada, pois segundo o INE- CV:

“O nível de conforto dos agregados – indicador composto cuja componente principal é o acesso aos serviços básicos – nos seus níveis mais baixos (baixo/muito baixo) as diferenças globais entre os sexos existem, com uma proporção de agregados representados por mulheres de 47,2% versus 44,8% nos representados por homens. Ao ter em conta a tipologia dos agregados, as assimetrias tornam-se mais claras. Os agregados com representante feminino apresentam um nível de conforto alto/muito alto apenas no caso dos agregados unipessoais e sem relação de parentesco. Já nos agregados monoparentais esta proporção é menor 12,6% com conforto alto/muito alto, em comparação com 18,3% dos agregados monoparentais representados por homens” (INE-CV, 2014).

Mulheres e meninas asseguram o transporte de água do ponto de abastecimento à residência, muitas vezes, investindo 4 a 6 horas do seu tempo, deslocando-se à fonte em média, 2 a 3 vezes ao dia. A água é transportada à cabeça, em precárias condições higiênicas, em vasilhames de 20 ou mais litros, podendo prejudicar, seriamente, a postura das pessoas, sobretudo das crianças que são submetidas a esse esforço.

Entretanto a análise dos princípios estende-se à sustentabilidade financeira das operadoras, devem ser atendidos. Neste sentido, é necessário ter atenção com aquilo que as operadoras se deparam diariamente, situações desafiantes para prover os serviços à população cabo-verdiana.

#### 4. A cobrança pelos serviços de água

A cobrança pelos serviços da água é um instrumento que serve a política do setor e tem pelo menos dois objetivos distintos mas complementares. O primeiro consiste em induzir comportamentos racionais nos utilizadores, e o segundo, que torna-se mais importante em regiões carentes de investimento em infraestruturas hídricas, permite alavancar recursos significativos para prover às necessidades de investimento (CORREIA, 2004).

O estabelecimento de sistemas de preços racionais e bem fundamentados é objeto de grande esforço técnico, estando ciente que, segundo Correia, não se conhece nenhum caso em que os valores cobrados se baseiem exclusivamente em cálculos econômicos apesar destas questões virem a ser teorizadas desde há algumas décadas.

Para a sustentabilidade do financiamento deve-se atender a uma questão fundamental - o equilíbrio geral das fontes de receita entre fundos públicos, as receitas tarifárias e subsídios externos (3T). Segundo a OCDE, muitos países, mesmo os desenvolvidos, favoreceram dependência de subsídios públicos e facilidades financeiras do Estado, em vez de tarifas para a recuperação de custos, e têm atitudes diferenciadas relativamente ao uso do financiamento com base no mercado e no envolvimento do setor privado (OCDE, 2008).

Apesar do financiamento constituir condição necessária para a prestação dos serviços de água, não é uma condição suficiente para o seu sucesso, sendo necessário manter fluxos sustentáveis de entrada, fazendo uso efetivo do que está disponível.

Segundo Fonseca (2006), algumas das tarifas aplicadas em Santiago, são incomportáveis para os mais pobres atingindo 21% do rendimento mensal dos que vivem em extrema pobreza. Embora esta condição social tenha encolhido, o tarifário não se alterou, e a *capacidade de pagar*, de pelo menos 60 mil famílias cabo-verdianas, continua sendo 7 vezes superior à cifra de 3% que a OCDE recomenda no seu plano estratégico para a sustentabilidade dos serviços de água (OCDE, 2008), e 4 vezes superior à cifra de 5% do rendimento projetado pelo Plano Estratégico Nacional para a Água e Saneamento de Cabo Verde (PLENAS 2015 - 2030).

## 5. Metodologia

Este trabalho empírico teve como estudo de caso o Município de Santa Cruz, onde se recolheu dados primários através de inquérito aos representantes dos agregados familiares atendidos pelo sistema municipal de abastecimento de água.

Um questionário em papel foi utilizado em entrevistas fechadas aos representantes dos agregados familiares, integrando questões como: (1) identificação e caracterização socioeconômica do entrevistado, (2) acesso à água e satisfação com o serviço prestado, (3) regularidade no pagamento das faturas dos serviços da água, (4) percepção dos encargos financeiros com a água na situação regular e na situação de interrupção do serviço e (5) composição de um desejável cenário futuro para os serviços da água.

Inquiriu-se um total de 286 representantes das diversas localidades do município de Santa Cruz atendidos pelo SAAS de Santa Cruz durante o mês de Agosto de 2013. Em casos concretos, onde grande parte da comunidade comunga do mesmo problema no acesso à água, realizou-se grupos focais para identificar os mecanismos desejáveis de resolução do problema.

O número de inquiridos apresentam 5% dos clientes do SAAS. Analisou-se a frequência e comparou-se as médias de cada variável (intervalo de confiança de 95%) com apoio do programa SPSS, versão 17.0. Também inquiriu-se clientes abastecidos pelo chafariz avaliando a sua satisfação, expectativas e disposição para contribuir para melhorias no serviço de água.

## 6. Descrição do Serviço Autônomo de Água e Saneamento de Santa Cruz

No município de Santa Cruz, a operadora dos serviços de água atende a uma população de 26 617 habitantes, organizada em 5 679 agregados familiares, dos quais 2 426 são chefiados por homens e 3253 são chefiados por mulheres. A incidência da pobreza no município é das mais altas do país, sendo que no meio urbano é 32,9%, e no meio rural 53,6 %.

Segundo o último relatório do SAAS □ Santa Cruz, em média, são produzidos e distribuídos para o consumo doméstico diariamente 926 m<sup>3</sup> de água, dos quais 72% é de origem captação subterrânea e 28% tem origem na dessalinização da água salobra. Este volume corresponde a 12% do total da água mobilizada pelo SAAS, sendo a grande fatia dedicada à agricultura.

São atendidos diariamente 5 436 famílias que estão ligadas à rede de abastecimento de água (95,7% de cobertura). De 2007 até então, 1 256 famílias têm acesso à rede de drenagem e tratamento de águas residuais (21% de cobertura restrita às áreas urbanas). O relatório também aponta que cerca de 120 famílias abastecem através de chafariz, 20 famílias abastecem através de autotanque e 90 famílias abastecem através de poços e nascentes. Do volume destinado ao abastecimento público, 44% não são faturados, constituindo perdas físicas (15%) e comerciais (28%) estas últimas as associadas particularmente à incisiva violação das infraestruturas e roubo de água (SAAS Santa Cruz, 2013).

O preço dos serviços da água no município, segundo o tarifário aplicado são 0,28 ECV/Litro (0,0028 €/Litro) através da rede pública, 0,35 ECV/Litro (0,0035€/Litro) através de chafariz e 0,5 ECV/Litro (0,005€/Litro) por autotanque.

A receita dos serviços foi de 48 936 480 ECV (444 069€) em 2013, face a uma despesa líquida 1,5 vezes superior, mais uma dívida importante acumulada. O serviço assume-se assim insustentável, e para garantir o seu funcionamento é subsidiado financeiramente pelo governo local - Câmara Municipal de Santa Cruz.

O serviço emite uma faturação mensal aos clientes dos serviços de água. Uma das medidas coercivas aplicadas por não pagamento pelos serviços de água é o corte do fornecimento após o acumular de pelo menos três faturas.

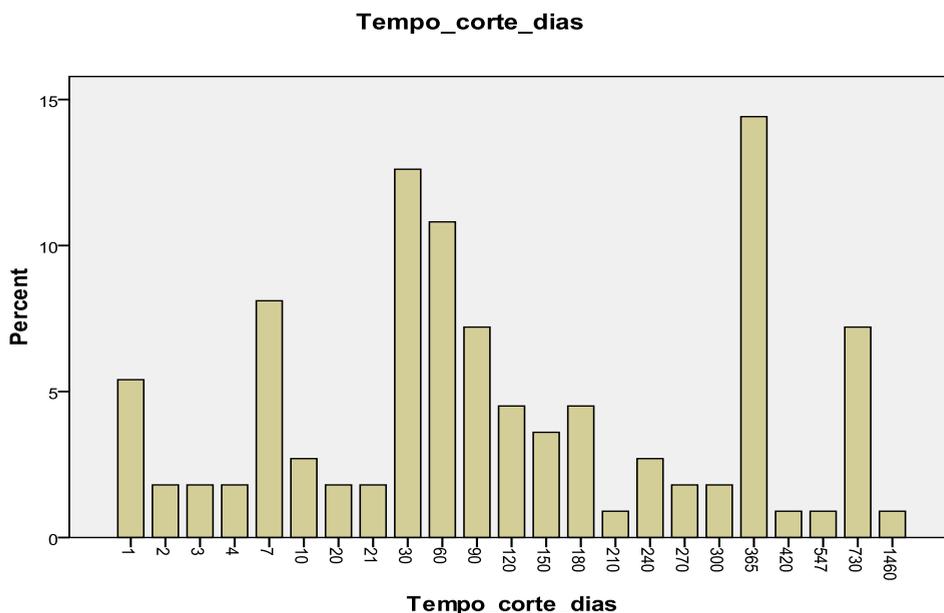
### *Resultados obtidos*

Entre os clientes do serviço de abastecimento a domicílio, entrevistou-se 54% de representes de agregado familiar do sexo masculino, e 46% feminino, com idade compreendida entre 19 e 95 anos (média 51 anos). No seio do grupo 23% declara que nenhum membro da família dispõe de rendimentos. Dos inquiridos, 99% têm contador do caudal da água consumida.

Pelo menos 47% das famílias já estiveram em situação de corte do fornecimento de água a domicílio, e o motivo do corte do fornecimento foi essencialmente a falta de pagamento das faturas por não dispor da quantia necessária (88% dos casos). Problemas técnicos associados principalmente aos contadores, estiveram na origem de 10% dos cortes de fornecimento ocorridos.

No que tange à relação rendimento e pagamento das faturas, verifica-se que não é significativo o efeito da existência ou não do rendimento sobre a condição do cliente (teve corte ou não teve corte). Entretanto, verifica-se que dentro do grupo dos que declaram não ter qualquer fonte de rendimento (pessoas com renda = 0), há mais pessoas que sofreram cortes do que os que não sofreram. O tempo de permanência em corte é muito variável, situando-se entre 1 a 1460 dias (aproximadamente 3 anos). 14% dos clientes que experimentaram o corte, mantiveram sem água no domicílio por aproximadamente 1 ano, (moda - 365 dias), conforme ilustra a Figura 2.

Figura 2: Tempo de permanência em situação de corte do fornecimento de água



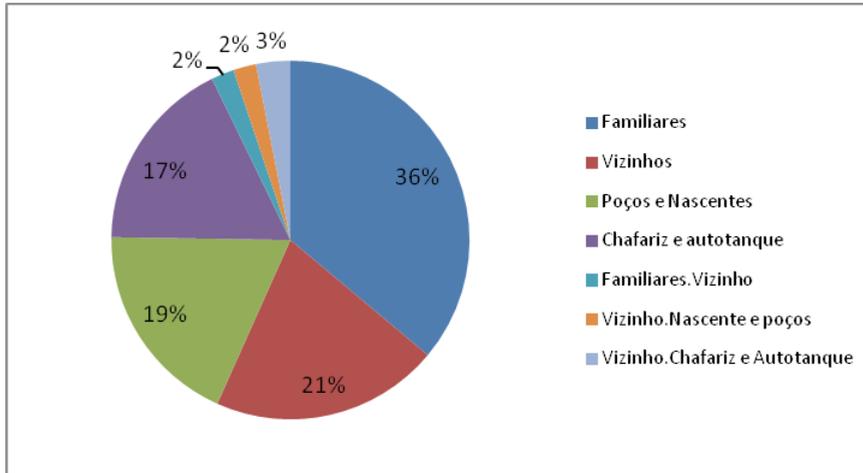
Um dado importante é a reincidência dos cortes. Dois terços (2/3) dos que estiveram em cortes, posteriormente foi feita a religação e sem muita demora voltaram à situação de corte mais tarde. Inclusive, dos 19% dos casos de corte observados no decorrer dos inquéritos, todos já haviam experimentado esta situação, exceto os raros casos onde após o primeiro corte, a ligação não mais foi estabelecida, casos que estão geralmente associados aos máximos do tempo de permanência em corte.

Relativamente ao período a partir de 2012 a Agosto de 2013, 56% dos clientes sofreram pelo menos 1 corte. Neste espaço de um ano, houve casos de reincidência de 2 cortes (7%), 3 cortes (3%) e até 4 cortes (0,9%).

O corte do fornecimento de água no domicílio exige que o utente recorra a outras formas de abastecimento de água. Na população estudada a principal forma de obtenção de água entre os clientes em situação de corte é o abastecimento em casa de familiares (36%), os vizinhos são a segunda forma mais recorrida (21%) como é mostrado na Figura 3.

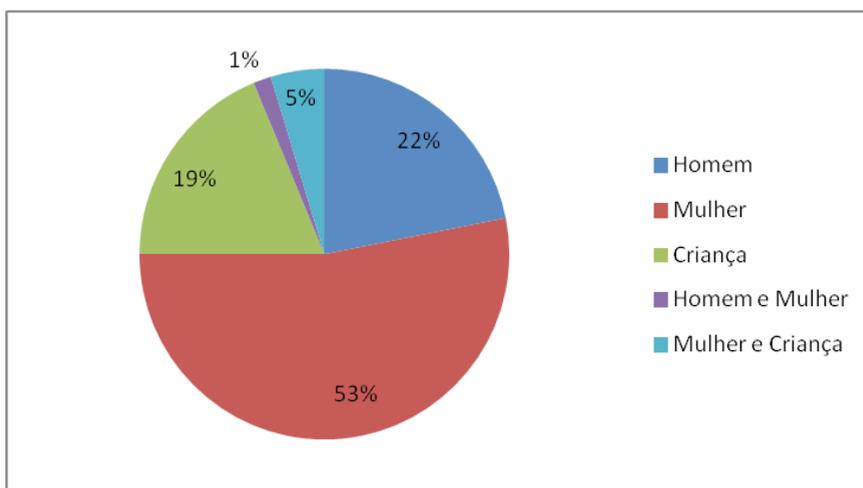
Nem sempre paga-se pela água consumida no regime de fornecimento interrompido. Somente 44% dos que estiveram em situação de corte assumiram que pagam pela água que consomem nesta situação e geralmente o pagamento é com dinheiro (91%) dos casos. Ainda dentro deste grupo, 61% sente que o custo que têm com a água é menor quando está em situação de corte e 30% entende que o custo da água torna-se maior no período de corte. Já no que tange à quantidade de água, a população que convive e/ou convive com o corte do fornecimento de água, declara que têm menos água nesta situação. Nos 68% dos casos há a percepção de que a quantidade da água é insatisfatória e 32% sente-se satisfeito com a quantidade de água que tem acesso quando em situação de corte.

**Figura 3 - Formas de abastecimento de água das famílias em situação de corte do fornecimento**



Além da insuficiência de água vivida no corte, a dificuldade em obter água, a vergonha e por vezes a falta de abertura dos vizinhos para disponibilizar água necessária para o dia, constituem os principais constrangimentos por que passam os clientes em corte. Quem mais lida com estes desafios é a mulher, que em 53% dos casos é a que vai à procura de água em situação de corte do fornecimento no seu domicílio, como se pode notar pela Figura 4. A criança também participa na procura de água com exclusiva responsabilidade (19% dos casos de corte) ou em conjunto com a mulher (5%).

**Figura 4: Responsável pela procura de água em situação de corte**



Para 89% dos utentes com dívidas acumuladas no SAAS, o principal destino que deve ser dado à sua dívida é o parcelamento, ou seja, entende-se necessário uma discussão caso a caso das dívidas acumuladas, a reativação do serviço e o pagamento parcelado das faturas. Nos outros casos, com menor incidência, estes clientes requerem o perdão da dívida (6%) ou o apoio social (5%) para cobrir os custos com a água.

Entretanto, até então muitos são os casos de famílias com fornecimento interrompido. Para facilitar o acesso destas famílias ao serviço básico da água, 39,6% da população entende-se que devem ser reativados os chafarizes. Por outro lado, os restantes 60,4% da população santa-cruzeense não pensa neste tipo de solução, mas aponta opções como uma melhor educação financeira que conduza ao pagamento assíduo da fatura de água (28,7%), o aumento das oportunidades de emprego para melhorar a condição sóciofinanceira das famílias (8,4%) ou o apoio social (3,4%) para assim evitar situações de falta de pagamento que conduzem ao corte (Figura 8).

Verifica-se que a qualidade dos serviços de fatura e cobrança não afeta o corte, pois a maioria dos clientes recebe a sua fatura mensalmente (86%) de forma regular, e, por isso, sentem-se totalmente esclarecidos sobre os conteúdos da fatura, ou seja, a fatura é clara (83%). Contudo, metade da população leva mais do que um mês para liquidar as faturas mensais.

O corte do fornecimento foi desenhado como medida coerciva para o pagamento das faturas. A medida é apoiada por 61% da população que entende ser positiva quando aplicada após atingir o número de 3 faturas acumuladas, e justificam que permite gerir melhor os gastos, é justo por causa da importância do serviço da água, e ainda entendem que todos devem regularizar a sua situação mensalmente.

Um dos conflitos operador/consumidor reside nos 39% da população que entende que o corte após 3 faturas não pagas é uma péssima medida. Resumidamente, os motivos para se posicionarem contra esta política são os seguintes:

- Deve-se avaliar as situações caso a caso;
- Deve-se (o SAAS) aguardar pelo menos 5 faturas para efetuar o corte;
- Por vezes o valor da dívida não justifica o corte, pois no caso dos mais pobres, o valor da dívida pode ser até inferior ao valor da religação;
- Porque o não pagamento deve-se à falta de rendimento;
- Têm muitos custos a suportar e não conseguem garantir a todos;
- Precisa-se (o SAAS) de maior compreensão para com os problemas de pagamento dos clientes, entre os quais a grande falta de emprego que se vive, ou de qualquer outro meio de obtenção de rendimentos que permitam pagar a fatura.

A combinação da clareza do processo de cobrança e a satisfação com o atendimento afetam a satisfação do cliente com os serviços prestado pelo SAAS. Novamente localiza-se um outro ponto de conflito, onde 34% da população entende que está muito aquém do estado “Bom”, que seria o desejável a forma de abordagem dos leitores do contador, assim como a postura dos funcionários no atendimento aos seus problemas e resposta às suas solicitações.

Um outro ponto de conflito entre os consumidores e o SAAS é a qualidade da água. Durante o período de aplicação do inquérito, persistia uma avaria operacional do sistema que conduziu a uma redução significativa na oferta da água, afetando não só a quantidade, mas também a qualidade da água entretanto, conservando a qualidade recomendada para consumo humano, sendo importante avaliar a percepção desta situação pelos consumidores, pois a situação prolongou-se por alguns meses.

Pelas respostas nota-se que 52% da população não percebeu qualquer alteração e entende que a água fornecida é de boa a muito boa qualidade. Entre os demais, 37% pensa que a qualidade é razoável e não alterou e 11% entende que a água é de má qualidade e piorou.

Relativamente à quantidade da água, 84% dos interrogados continuam a receber a mesma quantidade de água e 16% recebem menos água para seus afazeres, mostrando que não foi perceptível a redução do volume diário produzido.

Sabendo que o fornecimento de água segue um regime intermitente, chegando algumas localidades a receber água em intervalos superiores a um dia e por curtos períodos (média 4 horas de fornecimento contínuo por localidade), 76% dos interrogados são da opinião de que a distribuição está sendo feita em um horário adequado, enquanto 16% não concordam com o horário de distribuição.

### **Clientes abastecidos por chafariz em Monte Negro**

Monte Negro é uma comunidade rural com 104 agregados familiares, onde a rede pública de abastecimento de água não cobre e a população abastece através de um chafariz, em dias alternados. Segundo informações da comunidade 80% das famílias não dispõem de casa de banho ou cozinha, e o número de famílias sem rendimento chega a metade, informações coincidentes com os dados dos inquéritos. Interrogou-se 10% dos agregados familiares e percebeu-se que além de abastecerem-se através do chafariz continuamente usavam da água para fins domésticos e, em 60% dos casos, para a pecuária (principal atividade da população), quase a totalidade da população recorre aos poços e nascentes (onde não se paga pela água e se distancia muito da comunidade), e 60% das famílias têm cisternas para captação e armazenamento da água das chuvas.

A maioria considera que a água é de boa qualidade, e metade sente que a quantidade não chega para atender a todas as necessidades. Relativamente ao regime de distribuição da água no chafariz (em dias alternados durante 2 a 4 horas), a maioria sente-se satisfeita.

O transporte de água dos chafarizes até as residências é assegurada, principalmente, por mulheres em metade dos casos, por crianças que por vezes acompanham e selam os burros usados para o transporte. O tempo gasto no transporte de água por dia varia entre uma a duas horas. Embora satisfeitos com a situação do abastecimento pelo chafariz, todos querem ter de uma ligação domiciliária e 60% estão dispostos a pagar para obterem a ligação, além de que 20% não pagaria pela ligação de água e a justificativa é de que não podem pagar.

### **Focus-groups em Boa Ventura – população em corte por não pagamento**

Nesta comunidade rural o serviço de abastecimento de água tornou-se realidade a pouco tempo e as ligações foram completamente assumidas por programas fortemente subsidiados por cooperações internacionais e parceiros nacionais.

Os participantes do focus-groups são chefes de família que se encontram com fornecimento interrompido pela primeira vez, situação muito comum na comunidade. Estas pessoas voltaram a consumir a água do poço, que os mesmos consideram ser de má qualidade.

Entre os motivos para estarem na situação de corte alegam a falha na leitura causado por problemas com o contador que dificultou o faturamento, a cobrança e o pagamento. Concordam com a medida do corte após acumular de 3 faturas por pagar, mas, face aos baixos valores do consumo muito frequentes na localidade, entendem que deve ser considerado o valor em dívida antes da decisão pelo corte.

### **Focus-group em Saltos □ população em corte por não pagamento**

Tal como a localidade de Boa-Ventura, a população rural de Saltos recebeu subsídio do Estado para a conexão à rede de água potável. Nesta localidade, grande parte das pessoas encontravam-se com o fornecimento de água interrompido por mais de sete meses, na altura da pesquisa, nunca tendo pago pelos serviços desde a sua conexão à rede. Nesta situação, a maioria dos presentes recorriam aos poços para abastecerem, e declararam que a quantidade de água nesta origem não era suficiente e a água era de péssima qualidade. Por vezes recorriam a chafarizes distantes para obter água para beber, como faziam antes de dispor do serviço de água domiciliar.

### **Focus-group em Bela Vista inferior □ população sem cobertura da rede pública e sem chafariz**

Em uma localidade periurbana recente criada, sem cobertura com rede de água potável e sem chafariz, todos querem água canalizada nas suas residências e estão interessados a contribuir para que isso aconteça. A população declara que passam por situações indesejáveis para obterem a água geralmente em casa de amigos e familiares, chegando a ser humilhante por vezes, quando lhes é fechada a porta ao se aproximarem, ou se lhes é cobrado valores considerados exagerados por cada vasilhame de água.

Os participantes do focus-groups assumiram, dessa forma, a responsabilidade de contribuir com a mão de obra necessária para as escavações para instalação da rede e todos foram unânimes em contribuir financeiramente para adquirir as tubagens dos ramais domiciliárias. Solicitam que o SAAS faculte pagamento de contrato de ligação à prestação para os que não dispõem do montante total para o contrato.

## 7. Discussão e recomendações

Atento ao princípio da responsabilização, nota-se que o desemprego e falta de rendimento é um dos grandes desafios ao cumprimento do direito humano à água e motor dos conflitos operador/cliente. A sua resolução ultrapassa as competências do SAAS, e envolve a alçada do governo e instituições de promoção da saúde, emprego e bem-estar. Observa-se que a sociedade será mais forte e harmoniosa caso as lacunas existentes na prestação dos serviços de água sejam resolvidos, sem dúvidas, com recurso a políticas adequadas de equilíbrio de interesses.

Nas áreas rurais, o corte e a permanência na situação do corte são mais frequentes e mais generalizados entre os clientes. O atendimento nestas zonas é ainda recente, foram totalmente subsidiadas por programas de apoio ao desenvolvimento, e não havendo continuidade de mecanismos que limassem as desigualdades no rendimento das famílias, para assim conferir durabilidade ao benefício do sistema, muitos não conseguiram para suas faturas.

É preocupante, do ponto de vista da saúde pública e da sustentabilidade da operadora, que a população tenha a percepção de que a água custa-lhe menos quando está em situação de corte, depois de um grande esforço governamental para atender ao máximo da população com água canalizada ao domicílio.

Os custos associados à redução das condições de higiene e da saúde, e perda de qualidade de vida em função da redução da quantidade e qualidade da água, não são facilmente perceptíveis pelos clientes, por isso não são contabilizados pelos clientes que passam largos períodos com serviço de água interrompido por corte do fornecimento. Do ponto de vista financeiro, esta percepção diminui o incentivo sobre o pagamento das dívidas e põe em causa a sustentabilidade da operadora. Uma visão alternativa desta percepção, é a de que, a diluição do custo com a água em porções pequenas a serem pagas diariamente, sem ter de acumular e desembolsar numa única tirada o valor mensal de toda a água consumida, transmite uma falsa ideia de menor custo para a família, quando em muitos casos pode ser maior.

A falta de esclarecimento e da resposta atempada às preocupações dos clientes, registada como falhas do SAAS, não respeita os princípios da informação e capacidade de respostas necessárias à boa governança da água, particularmente porque neste caso conduz ao corte de fornecimento e todas as consequências da limitação do acesso à água.

### *Na perspectiva da capacidade de pagar*

Quando 2/3 dos clientes em situação de corte, algum tempo depois de pagarem as suas dívidas, voltam a cair na mesma situação, com 2 ou até 3 reincidências de cortes em um ano, percebe-se que não é a responsabilização o princípio em causa. Estes grupos realmente não têm capacidade de pagar pela água, e nestes casos, o parcelamento da dívida não constituirá solução, caso o seu rendimento não seja corrigido. Em comunidades sem ligação domiciliar de água, nota-se um progresso no capital social, com reconhecimento da necessidade de responsabilizar-se financeiramente pelos serviços da água. Só

que esta conscientização tem custos sociais não tangíveis aos quais estas comunidades estão expostas diariamente: humilhação no acesso à água em casa de vizinhos, custos de oportunidade associado ao tempo perdido na procura de água, e a falta de soluções de aprovisionamento de água gerando incertezas no seu dia a dia (se terá ou não água para as necessidades diárias) e riscos para a saúde.

### *Na perspectiva do princípio da equidade*

Percebeu-se pelas informações recolhidas que as populações santa-cruzenses mais pobres, que se abastecem através de chafarizes e autotanques, pagam respectivamente, 1,25 e 1,8 vezes mais dos que abastecem através da rede pública. Segundo Rouse (2008) este número, por vezes, é maior no mundo em desenvolvimento. Os pobres andam a pagar 25 vezes mais por litro de água na torneira do que os demais, particularmente porque é mais difícil para esta classe acumular dinheiro para as ligações domiciliárias e para o pagamento da fatura mensal. O princípio da equidade é assim ferido, pois a justiça social não vigora.

Na perspectiva do gênero, repara-se que os efeitos negativos da experiência de não ter água no domicílio, assim como da experiência do corte, recaem, principalmente, sobre a mulher, a mais envolvida na busca de água para as famílias.

Em suma, com base na revisão bibliográfica e na interpretação dos resultados do inquérito, entendemos que a interação operador/consumidor, particularmente as mulheres, põe em causa os princípios do direito humano à água e ao saneamento a vários níveis merecendo uma atenção coordenada e multidirecionada.

A pobreza é claramente um fator segregador das condições de acesso à água, sendo necessário desenvolver abordagens que garantam a anulação do seu efeito sobre os limites mínimos de condições de acesso aos serviços de água.

No estudo comparativo entre as experiências de Alemanha, França e Inglaterra, Vergès aponta algumas iniciativas que devem ser pontuadas para o contexto de Cabo Verde. Não podem os SAAS assumirem os custos do serviço prestado a famílias desfavorecidas para não comprometer a sustentabilidade do serviço (VERGÉS, 2010). Em semelhança ao que acontece nestes países, Cabo Verde deve integrar nas estratégias de combate a pobreza através dos setores de habitação ou saúde, mecanismos para garantir serviços de água pagos para as famílias beneficiadas.

O sistema de gestão dos recursos hídricos deve considerar que as ajudas externas ao desenvolvimento não constituem receita segura para o setor, e que poderá escassear-se dependendo de diversos fatores difíceis de controlar. Para os 38% das famílias que ainda não têm acesso aos serviços de abastecimento de água e 79% que não estão ligados à rede, famílias estas, residentes principalmente no meio rural, as oportunidades são mais reduzidas, sendo necessário apostar em subsídios cruzados entre o meio rural e urbano para garantir os investimentos em infraestruturas.

Em termos de intervenções diretas, nossa primeira proposta de melhoria é o desenvolvimento de sistemas de pagamento contínuo pela água e facilidades no pagamento pelas ligações domiciliárias, para estabelecer a equidade do preço e a responsabilização pelos serviços.

Na visão de Rouse, baixar a tarifa para facilitar o abastecimento ao domicílio para os pobres, pode ser comprometedor, pois resulta em deterioração do sistema corrente e incapacidade financeira para manutenção dos serviços. Círculos viciosos se estabelecem quando a política é baixar a tarifa. Tarifários baixos sem subsídios significam serviços pobres, consumidores descontentes e baixos rendimentos.

Os baixos rendimentos por seu lado significam baixos salários, baixa motivação, maior estímulo à corrupção, baixo desempenho e novamente consumidores descontentes com o serviço. Subsidiar, por sua vez significa controle do estado, baixa iniciativa, fraca motivação e como tal serviços pobres (ROUSE, 2008).

A recuperação total dos custos é essencial para a sustentabilidade dos sistemas e deve constituir parte da política para proceder ao efetivo provisionamento dos serviços aos pobres, eliminando qualquer associação entre o direito humano à água com serviços de água gratuitos. Segundo a Associação internacional da água (IWA), a recuperação sustentável dos custos deve ser aquela que permite que os serviços de água alcancem e mantenham um determinado padrão de serviço para as gerações atuais e futuras.

Nas áreas rurais e periurbanas, onde grande parte dos consumidores residem em conflito com as operadoras, soluções inovadoras ou tradicionais, cujo os custos, particularmente de operação e manutenção são inferiores ao custo da água da rede, poderão ser postas em prática para diversificar a oferta recorrendo a soluções inovadoras ou tradicionais entre as quais incorporar a captação da água das chuvas pelos telhados, reutilizar as águas residuais, captar a água do nevoeiro. Mas as comunidades precisam ser assessorados diretamente com subsídios para garantir uma gestão profissional no desenho e monitoramento do sistema. Segundo Thomas & Durham (2003), dada à complexidade do processo de tomada de decisão inerente a iniciativas desta natureza, ela só se efetiva num contexto de gestão integrada dos recursos hídricos (THOMAS & DURHAMB, 2003). Singapura é sucesso no desenvolvimento de políticas centralizadas com este fim, que resultou decisivamente no aumento da oferta da água e na independência hídrica do país, e permitiu que a cidade seja referenciada como exemplo de *water sensitive city* (WONG & BROWN, 2009), que pode ser traduzido por cidade em harmonia com a água.

Por outro lado percebeu-se que há produções agrícolas familiares com utilização da água da rede, dando a entender que a população está ciente da possibilidade de acrescentar valor à água de abastecimento. Assim, a utilização da água para gerar a economia familiar poderá constituir uma via de aumento do rendimento das famílias e reforço da sua capacidade de pagar pelos serviços da água. Novamente as áreas rurais e periurbanas são as mais propícias de desenvolver atividades como o cultivo de hortaliças destinado à comercialização em pequena escala, claro, associado a sistemas de otimização do uso da água na agricultura

## Conclusão

Cerca de 31% da população de Santa Cruz destacam-se pela fraca capacidade de pagar pela água ficando numa persistente situação de irregularidade com o pagamento das faturas. Neste grupo encontram-se principalmente os menos favorecidos socialmente.

A subsídição total das ligações conduziu, a médio prazo, a situações de longos períodos em situação de corte, e não resolveu a falta de água a domicílio de forma duradoura. Entre a população que ainda não está coberta pelos serviços de água, cria-se a consciência social da responsabilidade financeira do cidadão para com este serviço.

O caso de Santa Cruz ilustra a necessidade de uma nova engenharia social que conduza a uma maior responsabilização dos consumidores face aos serviços que recebem, melhor tarifário para salvaguardar a *capacidade de pagar* das famílias pelos serviços, e sustentável alocação dos subsídios destinados ao desenvolvimento dos serviços de água para que estes realmente contribuam para maior justiça social.

## Referências Bibliográficas

ARAÚJO, D. **Análise de conflitos institucionais na gestão dos Recursos Hídricos do Estado da Paraíba Campina Grande**. Retrieved from [http://www.coenge.ufcg.edu.br/publicacoes/Public\\_405.pdf](http://www.coenge.ufcg.edu.br/publicacoes/Public_405.pdf), 2011.

BANCO MUNDIAL. **As Infra-estruturas em Cabo Verde: Uma perspectiva Continental**. Washington. Retrieved from [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), 2010.

CORREIA, F. **Experiências Internacionais de Universalização do Acesso à Água**, 2013.

CORREIA, F. Algumas Reflexões sobre os Mecanismos de Gestão dos Recursos Hídricos e a Experiência da União Europeia. I Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas em Recursos Hídricos, 2004.

CRUZ, N. F., & MARQUES, R. C. **Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade**, 218–234, 2011.

FONSECA, C. **Estudo sobre a reforma da estrutura tarifária dos Serviços Autónomos de Água e Saneamento Santiago, Cabo Verde**, 2005.

GOVERNO DE CABO VERDE. **Desenho do operador intermunicipal (MMU) para a ilha de Santiago e plano de transição**, 2013.

HAVEKES, H., HOFSTRA, M., KERK, A. VAN DER, & TEEUWEN, B. **Building blocks for good water governance**, 2013.

INE-CV. **Inquérito Multi-Objectivo Contínuo**. Praia: Instituto Nacional de Estatística - Cabo Verde, 2012.

INE - CV. **Censo 2010 - Recenseamento Geral da População**. Praia, 2011.

MADRRM, & INMG. **Segunda Comunicação Nacional de Cabo Verde para as Mudanças Climáticas - Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas**. Praia, 2010.

MARQUES, R.; GERVÁSIO, J.; & ALMEIDA, J. . **Desenho do novo Quadro Institucional do Sector de Água e Saneamento em Cabo Verde. 12.º Congresso Da Água / 16.º ENASB / XVI SILUBESA**, 2014.

NEEF, A. Transforming Rural Water Governance : Towards Deliberative and Polycentric Models ? **Water Alternatives**, 2(1), 53–60.

OCDE. Strategic financial planning for water supply and sanitation - A report from the OECD task team on sustainable financing to ensure affordable access to water supply and sanitation. OCDE, 2008.

ONU. The Human rights to Water and Sanitation Milestone. Obtido em 03 de Fevereiro de 2014, de UN WATER: [www.un.org/waterforlifedecade](http://www.un.org/waterforlifedecade), 2014.

ROUSE, M. **Institutional Governance and Regulation of Water Services - The essential elements**. (IWA, Ed.) (pp. 3–17; 38–54), 2008.

SAAS SANTA CRUZ. **Relatório anual de actividade relativo ao ano 2013**. Pedra Badejo, Santa Cruz, 2013.

THOMASA, J., & DURHAMB, B. Integrated Water Resource Management : looking at the whole picture. *Dessalination*, 156, 21 – 28, 2003.

UNESCO. **Water and Ethics - Women and Water: an Ethical issue**, 2004.

VARELA, L.; DUARTE, E., & PINTO, C. Comparação da eficácia dos processos de tratamento de água residuais tendo em vista a reutilização da água tratada na rega: Um estudo de caso em Cabo Verde. **11º Congresso Da Água. Lisboa, Portugal, 2011**.

VERGÉS, J.-F. Servicios de agua potable y alcantarillado: lecciones de las experiencias de Alemania, Francia e Inglaterra. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2010.

WONG, T., & BROWN, R. The water sensitive city: principles for practice. **Water Science & Technology**, 60, 673–682. doi:10.2166/wst.2009.436, 2009.

Submetido em: 22/07/2015

Aceito em: 19/12/2015

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC150167R1V1912016>

# DESAFIOS AO DIREITO HUMANO À ÁGUA E À SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS EM SANTA CRUZ, CABO VERDE

---

LARISSA HELENA FERREIRA VARELA

**Resumo:** A garantia do acesso à água em quantidade e qualidade adequadas para o consumo humano, a um preço justo e comportável pelo consumidor, constitui um compromisso supranacional enunciado na declaração do direito humano à água e ao saneamento. Prover este serviço à sociedade requer recursos financeiros que favoreça novos investimentos, manutenção e substituição dos equipamentos, uma prática regulatória adequada e uma jurisdição coerente. Este artigo apoia-se no estudo da capacidade de pagamento dos consumidores de água do Município de Santa Cruz, localizado na ilha de Santiago em Cabo Verde, país de elevado stress hídrico e fracos recursos financeiros, com objetivo de avaliar como as condições socioeconômicas afetam a realização do direito humano à água. Recorreu-se a um inquérito de campo aos consumidores para proceder à recolha de dados socioeconômicos e capacidade de pagar pelos serviços e identificou-se a necessidade de tratamento diferenciado entre os consumidores, sendo necessário mecanismos de solidariedade social adequados para estabelecer equidade no acesso aos serviços e em simultâneo garantir a recuperação total dos custos dos serviços por parte da operadora.

**Palavras-chaves:** Direito à água; *Capacidade de pagamento*; Sustentabilidade.

**Abstracts:** Ensuring access to water in adequate quantity and quality for human consumption, at a fair and affordable price, constitutes a supranational commitment in declaration of the human right to water and sanitation. To provide this service to society financial resources is required to encourages new investment, maintenance and replacement of equipment, adequate regulatory practice and consistent legal framework. This article relies on the study of affordability of water services by customers from City of Santa Cruz, located on the island of Santiago in Cape Verde, a country of high water stress and weak financial resources, in order to evaluate how socioeconomic conditions affect the realization of the human right to water. Datas of socio-economic, quality of services and affordability of clientes was collected using survey tools , aiming to identified thenecessity for differential treatment among consumers, requiring mechanisms of social solidarity appropriate to establish equity in access to services and simultaneously ensure full cost recovery of services by the operator.

**.Keywords:** Right to water; Affordability; Sustainability.

**Resumen:** Garantizar el acceso al agua en cantidad y calidad adecuada para el consumo humano, a un precio justo y asequible para el consumidor, constituye un compromiso supranacional en la declaración del derecho humano al agua y saneamiento. Para proporcionar este servicio a la sociedad requiere de recursos financieros que alienta nuevas inversiones, mantenimiento y reposición de equipos, prácticas de reglamentación adecuada y legislación apropiada. Este artículo se basa en el estudio de la capacidad de pago de los clientes de agua de la ciudad de Santa Cruz, ubicada en la isla de Santiago de Cabo Verde, un país de alta tensión de agua y débiles recursos financieros, a fin de evaluar cómo las condiciones socioeconómicas afectan a la realización del derecho humano al agua. A través de un estudio de campo para efectuar la recogida de los datos socio-económico, la calidad y la capacidad de pagar por los servicios por parte de los consumidores e identificar la necesidad de un trato diferenciado entre ellos, lo que requiere mecanismos de solidaridad social adecuadas para establecer la equidad en acceso a los servicios y al mismo tiempo garantizar la recuperación total de los costos de los servicios por parte del operador.

**Palabras clave:** Derecho al agua; La capacidad de pago; La sostenibilidad.

---