

Assegurar a Responsabilização

Responsabilidade, responsabilização, e recursos

Para se alcançar os ODS e apoiar ambientes de vida urbanos seguros e saudáveis, os serviços de saneamento devem ser organizados em sistemas de serviço público. Espera-se que os sistemas do saneamento urbano integrado e abrangente (CWIS) façam avançar os resultados de serviços **seguros, equitativos e sustentáveis** para todos os utilizadores de uma cidade. Para alcançar estes resultados em escala, as falhas inerentes aos mercados de serviços de saneamento devem ser corrigidas pelos sistemas de serviços de saneamento publicamente organizados. Para que os sistemas funcionem com segurança, em escala, ao longo do tempo, e sejam abrangentes, eles devem ser organizados para apoiar três funções: **responsabilidade, responsabilização, e planeamento e gestão de recursos** (ver Caixa 1).

Os mecanismos de *responsabilização* asseguram que as autoridades mandatadas cumpram os requisitos do seu mandato: ajudam a criar os incentivos que alinham os próprios interesses da entidade mandatada com o bem público. A responsabilização exige **a)** que as entidades mandatadas tenham **objectivos** claros de desempenho; **b)** que esses mecanismos existam para assegurar uma monitoria rigorosa do desempenho em relação a esses objectivos; e **c)** que os resultados de acompanhamento se traduzam em **incentivos** para as entidades mandatadas. Neste documento, exploramos brevemente os mecanismos de responsabilização que podem ser aplicados às diferentes estruturas de mandato de prestação de serviços identificadas no nosso documento paralelo sobre responsabilização.

Este é um artigo de uma série de três que apresentará o papel de cada função da CWIS, como elas tendem a ser implementadas ou negligenciadas, e como interagem com as outras funções. Trata-se de publicações de enquadramento inicial, a que se seguirão publicações mais longas centradas em torno de estudos de casos aprofundados.

O Saneamento Urbano Integrado e Abrangente como serviço público

Sistemas formais de saneamento urbano estão em grande parte centrados no financiamento e gestão de infra-estruturas de esgotos canalizados. Em muitos contextos urbanos, estes sistemas de esgotos estão completamente ausentes; onde existem, atingem áreas limitadas da cidade, não servem comunidades informais vulneráveis, e são ameaçados pelas alterações climáticas, idade/obsoleto, e abastecimento de água ou energia inadequados ou inconsistentes. Entretanto, os sistemas de saneamento sem esgotos (baseados em torno de latrinas, fossas sépticas ou soluções baseadas em contentores) são geralmente tratados como uma responsabilidade doméstica a ser abordada pelos fornecedores de produtos e serviços do sector privado.

Mas o saneamento urbano seguro e abrangente protege fundamentalmente os bens públicos de saúde pública e o ambiente, independentemente do material utilizado para satisfazer essa necessidade. As acções de mercado descoordenadas dos tomadores de decisão do sector privado e dos agregados familiares no seu conjunto não conseguirão proteger os resultados seguros e inclusivos de saúde pública. A atribuição de financiamento público subsidiado a um segmento de mercado restrito levou frequentemente a uma utilização de financiamento público que é simultaneamente ineficiente e injusto, uma vez que exclui desproporcionadamente os mais pobres do benefício de subsídios públicos. Assim, há uma necessidade urgente de sistemas institucionais que incentivem melhorias a nível das cidades em matéria de contenção segura, esvaziamento, transporte e tratamento de lamas fecais, incluindo mecanismos concebidos explicitamente para chegar aos mais pobres com serviços seguros equitativamente financiados e que protejam a saúde e o ambiente das comunidades mais vulneráveis.

O reconhecimento do saneamento como um bem público não implica que o sector público tenha responsabilidade exclusiva. O sector privado pode desempenhar papéis-chave dentro de um sistema de gestão pública. De facto, um sector bem estruturado e regulamentado pode aumentar as oportunidades de negócio e incentivar a inovação para alcançar as metas de saúde e abrangência.

Responsabilização: um quadro de análise

Como referido, as autoridades de serviços devem ser responsabilizadas pelo cumprimento dos mandatos das suas respectivas políticas de serviços, se se pretender corrigir as falhas do mercado. Um sistema eficaz de responsabilização exige uma entidade nomeada e dotada de recursos para:

- i) estabelecer objectivos claros de serviços que reflectam as prioridades políticas (normalmente captados pelos Indicadores Chave de Desempenho ou "ICDs", que devem estabelecer metas realistas para encorajar melhorias progressivas do sistema de serviços);
- ii) facilitar um sistema de monitoria transparente que capte o desempenho das autoridades, informe a definição de metas de ICD, e permita a responsabilização ("para cima" a um regulador ou organismo governamental, e "para baixo" aos cidadãos);
- iii) estabelecer um sistema de incentivos (recompensas e sanções) que encoraje a autoridade mandatada a melhorar o desempenho.

Os principais mecanismos ascendentes ("para cima") de responsabilização utilizados para as autoridades dos serviços de saneamento correspondem dissolutamente às três principais categorias de titulares de mandatos. As organizações encarregadas de desempenhar a função de responsabilização devem ser posicionadas para executar esse trabalho, sempre que possível, com neutralidade e protegidos da influência indevida de interesses especiais. O Quadro 1 resume os principais mecanismos de responsabilização aplicáveis às três categorias de titulares de mandatos. O quadro fornece exemplos de onde cada mecanismo é utilizado, e comentários breves sobre as características próprias de cada um. No entanto, a adequação e eficácia de cada mecanismo depende do contexto, dependendo de factores como maturidade sectorial e vontade política

Quadro 1. Principais mecanismos disponíveis para assegurar a responsabilização dos detentores de mandatos de prestação de serviços.

Titular do mandato	Mecanismo de responsabilização	Características próprias
Serviço Nacional de Utilidade Pública	1) Regulação por contrato, normalmente entre serviço de utilidade pública e ministério	Os ministérios tendem a negociar indicadores de desempenho baseados em políticas, objectivos, condições de financiamento e receitas. Exemplos incluem o Senegal e o Uganda.
	2) Regulador independente	Agência reguladora designada para responsabilizar os serviços públicos. A entidade reguladora tem o direito de angariar fundos essenciais do Serviço de utilidade pública, e de governar a fixação de tarifas e outras decisões tomadas fora do sistema político eleitoral. Posições de liderança e de pessoal geridas pelo conselho regulador politicamente nomeado. Pode ser específico de um sector ou regulado entre sectores. Exemplos incluem a Malásia, Ruanda, e Lesoto.
	3) Voz da sociedade civil	Os mecanismos de resolução de queixas (um subconjunto da voz da sociedade civil) estão generalizados, embora com diferentes graus de desenvolvimento e eficácia. São necessários, mas improváveis de serem eficazes por si só.
Serviço Subnacional de utilidade pública	1) Regulação por contrato, normalmente entre serviço de utilidade pública e governo local	Normalmente, o GL negocia indicadores e objectivos de desempenho, e condições de financiamento e de receitas. Um exemplo é Dhaka no Bangladesh.
	2) Regulador independente	Agência reguladora designada para responsabilizar os serviços de utilidade pública. A entidade reguladora tem o direito de angariar fundos essenciais dos serviços de utilidade pública, e de governar a fixação de tarifas e outras decisões tomadas fora do sistema político eleitoral. Posições de liderança e de pessoal são geridas pelo conselho regulador politicamente nomeado. Podem ser especificamente sectoriais ou regulamentados transversalmente pelos sectores. Potencialmente forte com o acompanhamento comparativo do desempenho constitui uma forte base para prestação de contas. Exemplos incluem o Quênia, Tanzânia e
	3) Voz da sociedade civil	Os mecanismos de feedback dos consumidores (um subconjunto da voz da sociedade civil) são comuns, embora com diferentes graus de eficácia. Necessários, mas improváveis de serem eficazes por si só.
Governo Local (GL)	1) Responsabilidade eleitoral (os governos locais que não cumprem podem não receber votos)	Fundamental para os regimes democráticos. Eficácia limitada, porque as eleições variam entre múltiplas questões, não apenas sanitárias.
	2) Voz da sociedade civil	Processos de participação cidadã específicos do saneamento valiosos para a concepção de serviços e para a responsabilização. Em alguns contextos pode haver mecanismos directos de feedback e resolução de preocupações dos consumidores.
	3) Classificações e avaliações	Até certo ponto comum (por exemplo, os prémios "Clean Cities" da Índia, geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano).
	4) Auto-regulação	Comum. Existem exemplos fortes, mas são determinados pelas culturas e líderes individuais das cidades, pelo que a escala e replicação de uma forte implementação é rara.
	5) Regulador independente	Incomum (por exemplo, Açores, algumas cidades brasileiras, Moçambique movendo-se nesta direcção). Potencialmente forte.

1 OECD (undated) Independence of Regulators and Protection against Undue Influence. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/independence-of-regulators.htm>

Independência financeira, autonomia política, cadeia curta/longa

Na nossa publicação mais longa (em breve, 2021), iremos avaliar os diferentes mecanismos de responsabilização em termos de independência financeira e autonomia política. Em resumo, a independência financeira significa que o financiamento da entidade ou mecanismo que assegura a responsabilização não seja afectado pelas decisões de responsabilização. A autonomia política significa que os mecanismos de responsabilização são institucionalmente concebidos para serem protegidos dos ciclos políticos. Na nossa publicação mais longa, iremos também considerar os méritos relativos dos mecanismos de responsabilização de "cadeia curta" (como o feedback do cliente), nos quais os consumidores têm vias directas de regressão e influência; e mecanismos de "cadeia longa" (como o controlo regulamentar), que se concentram na medição transparente dos resultados, e no feedback através do sistema político.

Descompactando a complexidade

O quadro acima é uma simples representação de uma realidade complexa, que iremos "descompactar" na nossa próxima publicação mais longa. Entretanto, assinalamos algumas considerações importantes:

- Em primeiro lugar, os mecanismos de responsabilização que actuam directamente sobre os prestadores de serviços mandatados situam-se dentro de estruturas de responsabilização de nível superior (incluindo estruturas para assegurar que o governo nacional está a satisfazer as necessidades dos seus cidadãos). A responsabilização dos prestadores de serviços é parcialmente determinada pela responsabilização das autoridades de nível superior: como é que o governo exige contas do desempenho dos serviços por ele criadas? Como criam e implementam as políticas sectoriais, como asseguram uma mobilização de recursos adequada? Além disso, quais são os processos de recurso para proteger os consumidores e as organizações (por exemplo, Tribunais de Água e Saneamento, Tribunal Superior, Tribunal de Recurso), e até que ponto funcionam eficazmente nesta esfera?
- Em segundo lugar, os prestadores de serviços estão sujeitos a **outros requisitos mais amplos** de responsabilização, para além da responsabilização pelo desempenho da prestação de serviços. Por exemplo, os serviços públicos estão frequentemente sujeitos à auditoria fiscal pelas autoridades de auditoria nacionais, e na prática pode haver inter-relações entre auditoria fiscal e mecanismos de responsabilização pelo desempenho da prestação de serviços. Além disso, os prestadores de serviços estão sujeitos a outros tipos de supervisão: por exemplo, a supervisão do cumprimento da legislação laboral e dos regulamentos ambientais.
- Em terceiro lugar, os **detalhes da responsabilização** podem diferir substancialmente entre países com a mesma estrutura de primeira linha. O Quênia, a Tanzânia e a Zâmbia têm todos serviços de utilidade pública subnacionais regulados por um regulador independente, mas os pormenores precisos da responsabilização mostram diferenças marcantes.
- Quarto, quando o mandato é **dividido** (por exemplo, serviço subnacional de utilidade pública responsável pelo saneamento de esgotos, governo local responsável pelo saneamento sem tratamento de esgoto), os mecanismos de responsabilização têm de ser adaptados a este cenário.
- Finalmente, uma análise detalhada reque uma consideração específica da responsabilidade ao longo de **toda a cadeia** de saneamento (contenção, esvaziamento, transporte, tratamento, eliminação/reutilização).

Os mecanismos de responsabilização para o saneamento sem esgoto devem ser um foco principal

Os mecanismos de responsabilização tendem a ser fracos para todos os serviços de saneamento; mas são normalmente muito mais fracos para o saneamento sem esgoto, porque esse subsector permaneceu em grande parte fora dos sistemas e mandatos do sector público organizado. Em muitos casos, a prestação de contas pelo saneamento sem esgoto está simplesmente ausente. Contudo, existem excepções notáveis: por exemplo, na Malásia, o saneamento sem esgoto está totalmente incorporado no quadro de responsabilização. Noutros casos, a prestação de contas pelo saneamento sem esgoto é incipiente, com fortes progressos que deverão ainda ter que ser feitos, mas ainda muito longe da adequação (por exemplo, Quênia, Zâmbia, Sri Lanka, Indonésia).

Responsabilização: um quadro para análise

Na nossa próxima publicação mais longa, analisaremos a responsabilização ao longo da cadeia de serviços de saneamento, incluindo mecanismos para assegurar a responsabilização no esvaziamento, transporte e tratamento de lamas fecais. Em cada etapa da cadeia, analisaremos como os objectivos de desempenho são estabelecidos, que mecanismos existem para monitorar o desempenho, e que incentivos são aplicados em resposta. Concentrar-nos-emos na responsabilização das principais categorias de detentores de mandatos: mas isto exigirá então o alargamento à consideração da situação aplicável aos mandatos divididos (isto é, quando uma um serviço nacional ou subnacional de utilidade pública é responsável pelo saneamento com esgotos, e o governo local é responsável pelo saneamento sem esgotos).

Responsabilização: principais desafios e caminhos a seguir

Uma forte responsabilização necessita de mandatos claros

Tal como discutido na nossa publicação paralela, os mandatos para o saneamento - e em particular para o saneamento sem de esgotos - são muitas vezes mal definidos. Sem uma autoridade claramente mandatada responsável pelos serviços, a responsabilização pelo desempenho e as estruturas de incentivo tornam-se subjectivas e inconsistentes. Isto não significa que a responsabilização deve ser esquecida até que os mandatos sejam tornados mais claros: intervenções e instrumentos intermédios podem ser utilizados para ajudar a sociedade civil e os intervenientes governamentais a defender um desempenho mais forte da autoridade dos serviços.

Saneamento familiar baseado em contêineres/cartuchos é fundamental

Os sistemas de esgotos (e os modelos emergentes de saneamento "baseados em contêineres ou cartuchos") são concebidos para remover todos os lamas fecais. No entanto, as latrinas e fossas sépticas libertam efluentes líquidos contaminados por fezes para o ambiente local, de modo que medidas fortes para o controlo desta libertação são fundamentais. Normalmente, a contenção tem sido gerida como responsabilidade das famílias e não da autoridade de serviço. Mas uma boa contenção é de importância central para o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente. Os requisitos do saneamento baseado em contêineres ou cartuchos dos agregados familiares são frequentemente definidos pelo governo local, através de regulamentos e normas de construção. No entanto, a aplicação é normalmente muito fraca e não é praticada em comunidades informalmente estabelecidas que constituem grandes proporções de áreas urbanas. É essencial desenvolver sistemas que introduzam o controlo dos efluentes líquidos das latrinas e fossas sépticas, e o seu esvaziamento, num quadro regulamentar mais amplo. Um modelo aqui é o dos Açores, onde um regulador independente supervisiona os governos locais e exige que estes - através de objectivos mais amplos de qualidade da água - melhorem a sua aplicação dos regulamentos de construção e das leis que regem o saneamento baseado em contêineres a nível doméstico. Outro ângulo é rever a responsabilidade para o saneamento baseado em contêineres de forma segura e a correspondente abordagem dos serviços públicos, necessária para actualizar as grandes percentagens de infra-estruturas existentes a nível local, para proteger a saúde pública. Esta discussão está para além do mandato deste relatório.

Os governos locais são diferentes

Ao contrário dos serviços públicos, os governos locais são (na maioria dos contextos) liderados por representantes políticos eleitos. Por conseguinte, alguns argumentam que a regulamentação do desempenho externo é inadequada neste contexto. Em alguns casos, os governos estaduais ou nacionais podem estabelecer directrizes para avaliar o desempenho dos serviços municipais. Neste contexto, uma abordagem não regulamentar para apoiar a responsabilização das autoridades municipais de serviços é a comunicação de dados nacionais ou estaduais e os requisitos de transparência. Os sistemas de avaliação comparativa de desempenho foram estabelecidos em alguns estados indianos, e foram utilizados pela África do Sul no seu relatório anual BlueDrop durante muitos anos. Os requisitos de relatórios municipais podem facilitar a classificação nacional das cidades, como se vê na Índia e no Gana, por vezes ligados às oportunidades de acesso ao financiamento do governo central. Estes sistemas podem apoiar a responsabilização descendente ("para baixo", perante o público e a sociedade civil), como no exemplo de "Asivikelane" na África do Sul, que pesquisa os residentes de assentamentos informais em várias cidades, e publica dados a nível de serviços em conjunto com dados orçamentais municipais para ajudar a defender uma melhor responsabilização nos serviços municipais e nas finanças públicas.²

É importante salientar que ferramentas como os sistemas de resolução de queixas e de transparência de dados são mecanismos de responsabilização. Mas a sua influência na melhoria do desempenho depende da medida em que os dados ou classificações estão ligados a incentivos significativos para as autoridades de serviço. É um desafio assegurar a responsabilização apenas através da transparência dos dados e da responsabilização eleitoral: as eleições variam entre múltiplas questões, não apenas o saneamento, e muitas vezes o saneamento é excluído das abordagens de monitorização e aferição de desempenho dos serviços municipais, ou limitado a um ou dois indicadores. Assim, existem argumentos a favor de uma regulação independente dos governos locais, como se vê nos Açores e que começa a acontecer em Moçambique.

Auto-regulação não é necessariamente não-regulação

Algumas entidades de prestação de serviços são "auto-reguladoras". A auto-regulação pode cingidamente ser considerada como "não-regulação", e isto é certamente um risco. Mas, fortes autoridades de serviços podem criar unidades internas com um carácter profissional independente e crítico: um exemplo disto é visto na Johannesburg Water's que como todas as grandes cidades sul-africanas tem um departamento de água e saneamento com sistemas de responsabilização interna (no caso da Johannesburg Water's, um Departamento de Auditoria Interna).



A responsabilização exige incentivos REAIS para os gestores dos prestadores de serviços: recompensas reais e (para severos desempenhos) penalizações reais

"Para cima" deve incluir "para baixo".

Mecanismos de responsabilização como os processos de reclamação/reacção dos consumidores são "responsabilização descendente" ("para baixo"), e tais mecanismos precisam de ser incorporados em estruturas de "responsabilização ascendente" ("para cima"). Por exemplo, os reguladores podem exigir que os serviços públicos introduzam processos de reclamação/retorno dos consumidores, e exigir que estes tornem públicas as reclamações e informem sobre a proporção de reclamações satisfatoriamente resolvidas. Este é apenas um exemplo: a responsabilização descendente pode ser alcançada de diversas formas, através de requisitos de transparência de dados, sistemas de resolução de queixas, processos de revisão pública e feedback, e outros mecanismos. Em suma, os sistemas de responsabilização ascendente precisam de criar um espaço informado e protegido para a responsabilização descendente.

Os objectivos de desempenho e os incentivos devem ser credíveis

A prestação de contas requer incentivos que impulsionem a melhoria do desempenho. Os objectivos de desempenho devem ser exequíveis, credíveis e transparentes. Os mecanismos para incentivar ou penalizar os serviços públicos de fraco desempenho podem incluir a demissão da gestão de topo. É necessário que os reguladores estabeleçam objectivos exequíveis e penalizem o sub-desempenho. A classificação comparativa e os incentivos associados são particularmente difíceis de conceber quando o mandato é detido por uma entidade nacional de serviços de utilidade pública.

Notas conclusivas

Atingir uma forte responsabilização exige que as entidades mandatadas tenham objectivos de desempenho claros; que existam mecanismos para assegurar um controlo rigoroso do desempenho em relação a esses objectivos; e que os resultados do acompanhamento se traduzam em incentivos para as entidades mandatadas. Também exige que seja dada total atenção aos resultados dos serviços prioritários, o que significa incluir a responsabilização pela prestação de serviços públicos em contextos de serviços de saneamento com e sem esgotos. O saneamento doméstico a nível dos agregados familiares baseados em contêineres deve ser totalmente introduzida no quadro da responsabilização. E sistemas de financiamento bem estruturados tem de estar em vigor, permitindo aos prestadores de serviços mandatados prosseguir os seus objectivos (como discutido na nossa publicação paralela sobre planeamento e gestão de recursos). Globalmente, vemos passos crescentes no sentido de assegurar a responsabilização no saneamento urbano; há ainda muito a fazer, mas há múltiplos exemplos promissores de progresso real, que exploraremos em maior profundidade na nossa publicação mais longa proximamente.

¹ Salientamos que a transparência não é apenas relevante para os governos locais: a publicação transparente de dados sobre os serviços prestados por uma empresa de serviços públicos, e os processos de feedback/reclamação associados, proporcionam um mecanismo para responsabilizar a empresa de serviços públicos.

² International Budget Partnership (2020) Voices of South Africa's Informal Settlement Residents during the COVID-19 Crisis. <https://www.internationalbudget.org/COVID-monitoring/>

