

Saneamento Urbano Integrado e Abrangente

Como pode ser reforçada a responsabilização?



Índice

1 Introdução	3
1.1 As três funções do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente	3
1.2 O que queremos dizer com o termo “responsabilização”?	4
1.3 Quem exatamente deve ser responsabilizado, por quem, pelo quê e como?	5
1.4 Estrutura de publicação	7
2 Responsabilidade na prática	8
2.1 Regulação independente	10
2.2 Regulação ministerial e regulação por contracto	13
2.3 A auto-regulação	14
2.4 Classificações das cidades e mecanismos de premiação	15
2.5 Mecanismos de feedback/reclamações dos clientes	17
2.6 Mecanismos de recurso dos cidadãos e voz da sociedade civil	18
2.7 Responsabilização eleitoral	19
2.8 Transparência	20
2.9 Colocando tudo junto: requisitos essenciais	22
2.10 Colocando tudo junto: ferramentas-chave	23
3 Discussão	24
3.1 Que modelos de responsabilização ascendente são aplicáveis às principais categorias de prestadores de serviços (serviço público nacional, serviço público subnacional, governo local)?	25
3.2 Quais são as abordagens específicas para alcançar serviços de saneamento geridos com segurança?	28
3.3 Quais são as abordagens específicas para alcançar a inclusão dos mais pobres?	30
3.4 Como pode ser reforçada a responsabilidade a um nível mais elevado?	31
4 Conclusões e recomendações	32
Bibliografia	34
Créditos e Agradecimentos	35

Imagem da capa: Banheiro compartilhado em Nakuru, Quênia.





Imagem: Consulta comunitária em Dacca, Bangladesh

1. Introdução

1.1 As três funções do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente

Esta publicação faz parte de uma série que analisa o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente em termos de três requisitos estreitamente relacionados para alcançar um saneamento urbano seguro, inclusivo e sustentável: **responsabilidade** clara, forte **responsabilização**, e **planeamento e gestão de recursos** adequados ao fim a que se destinam (Figura 1). A responsabilidade define

que entidade tem um mandato para prestar um serviço. São então necessários mecanismos de responsabilização para garantir que as responsabilidades mandatadas são cumpridas. O planeamento e gestão eficazes dos recursos são necessários para que as entidades mandatadas disponham de recursos suficientes para poderem cumprir o seu mandato. Estas três funções (responsabilidade, responsabilização, planeamento e gestão de recursos) são introduzidas em três pequenas publicações iniciais lançadas em Maio

Figura 1: Quadro do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente (CWIS) ¹



1 CWIS – Citywide Inclusive Sanitation (Saneamento Integrado e Abrangente) – Nota do Tradutor

O Saneamento Urbano Integrado e Abrangente

Os sistemas formais de saneamento urbano estão em grande medida 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, e abastecimento de água ou energia inadequados ou inconsistentes. Entretanto, os sistemas de saneamento sem esgotos (baseados em torno de latrinas, fossas sépticas ou tecnologias 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 integrado 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 decisores do sector privado e dos agregados familiares no seu conjunto não conseguirão

proteger a saúde pública, a segurança, ou os resultados da inclusividade. A atribuição de financiamento público subsidiado a um segmento de mercado restrito levou frequentemente à utilização de financiamento público que é simultaneamente ineficiente e injusto, uma vez que exclui desproporcionadamente os mais pobres do benefício de subsídios públicos. Há uma necessidade urgente de sistemas institucionais que incentivem melhorias a nível das cidades em matéria de contentorização segura, esvaziamento, transporte e tratamento de resíduos fecais, incluindo mecanismos concebidos explicitamente para chegar aos mais pobres com serviços seguros e equitativamente financiados e que protejam a saúde e o ambiente das comunidades mais vulneráveis.

O reconhecimento do saneamento como um bem público não implica necessariamente que o sector público tenha de prestar serviços directamente. O sector privado pode desempenhar papéis-chave num sistema de gestão pública (quer através de contratação directa, quer através de “habilitação” indirecta). De facto, um sector bem estruturado e regulamentado pode aumentar as oportunidades de negócio e incentivar a inovação para cumprir os objectivos de saúde e inclusão

de 2021 (ESAWAS 2021). Este documento é uma das três publicações complementares que explicam estas funções em mais pormenor, com base em estudos de casos específicos: esta publicação centra-se na responsabilização.

Na nossa curta publicação complementar, demos uma breve panorâmica inicial da responsabilização no contexto do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente. Observámos que a responsabilização exige três aspectos: a) que as entidades mandatadas tenham objectivos claros de desempenho; b) que existam mecanismos para estabelecer um controlo rigoroso do desempenho em relação a esses objectivos; e c) que o acompanhamento dos resultados se traduza em consequências (incentivos positivos ou penalizações negativas) para as entidades mandatadas. Concentramo-nos nos mecanismos de responsabilização que actuam sobre as autoridades de serviço mandatadas (ver Caixa 1 abaixo): normalmente um serviço de utilidade nacional, um serviço de utilidade subnacional, ou um governo local. Em alguns casos, a autoridade de serviço mandatada pode ter responsabilidade tanto pelo saneamento com esgotos como sem esgotos, mas mais frequentemente, o mandato é “dividido” (por exemplo, o serviço de utilidade pública nacional tem responsabilidade pelo saneamento com esgotos, o governo local tem responsabilidade pelo saneamento sem esgotos).

Nesta publicação, estas questões são exploradas em maior profundidade, aproveitando particularmente a experiência de oito países: Bangladesh, Brasil, Malásia, Ruanda, Senegal, África do Sul, Uganda e Zâmbia. Os respondentes entrevistados são detalhados no Apêndice 1.

1.2 O que queremos dizer com o termo “responsabilização”?

No contexto da prestação de serviços públicos, a responsabilização pode ser entendida centralmente como responsabilidade: se uma agência pública for encarregada pelo governo de prestar um determinado serviço, então essa entidade pública precisa de ser “responsabilizada” e responsabilizada pela prestação desse serviço de uma forma eficiente, eficaz, sustentável e equitativa. Uma definição mais formal é dada por Paul (1991): a responsabilização é “o espectro de abordagens, mecanismos e práticas utilizadas pelas partes interessadas envolvidas nos serviços públicos para assegurar um nível e tipo de desempenho desejado”. De facto, a responsabilização não é facilmente separada de “responsabilidade” e “recursos”. Um relatório do Banco Mundial (2004) sugere que existem cinco requisitos para a prestação de serviços responsáveis pelos governos: delegação, financiamento, desempenho, informação sobre o desempenho, e aplicabilidade. Algo relacionado com isto, Heller (2018) - então Relator Especial da ONU sobre os direitos humanos à água potável e saneamento - propôs que a prestação de contas tivesse três requisitos: os actores envolvidos no fornecimento e regulação dos serviços de água e saneamento devem ter deveres e responsabilidades claramente definidos e normas de desempenho (“responsabilidade”); os actores devem responder perante as pessoas e grupos afectados pelas suas acções e decisões, o que inclui o acesso à informação de forma transparente (“responsabilidade”); e devem existir mecanismos que monitorizem o cumprimento das normas estabelecidas pelos actores, imponham sanções e garantam que sejam tomadas medidas correctivas e correctivas (“aplicabilidade”).

No seu sentido mais amplo, então, o conceito de “responsabilização” na prestação de serviços públicos pode ser entendido como abrangendo tanto a responsabilidade (mandatos claros) como o financiamento: em termos simples, um prestador de serviços públicos só pode ser responsabilizado se tiver um mandato claramente definido na lei, e se receber financiamento público suficiente para apoiar a execução desse mandato.

Para efeitos desta série de publicações, separámos estes requisitos gerais de prestação de serviços públicos responsáveis em três componentes, cada delas tratada num documento separado: responsabilidade (mandatos claros); responsabilidade mais restrita (como podem as partes interessadas confirmar que os prestadores de serviços mandatados estão a cumprir o seu mandato na melhor medida possível?); e planeamento e gestão de recursos (como podem as partes interessadas confirmar que os prestadores de serviços estão a receber o financiamento necessário para cumprir o seu mandato?) É importante notar que os mecanismos para alcançar a responsabilização não se limitam a mecanismos administrativos formais (como o acompanhamento do desempenho regulamentar); além disso, a responsabilização pode ser alcançada de várias outras formas, conforme detalhado nas Secções 2.3 a 2.8.

1.3 Quem exactamente deve ser responsabilizado, por quem, pelo quê, e como?

Neste documento centramo-nos na responsabilização das autoridades de serviços mandatadas (um serviço público nacional, serviços públicos subnacionais, ou governos locais) pela prestação de serviços de saneamento urbano integrado e abrangente. Mas este enfoque central precisa de ser entendido num contexto mais amplo, como está detalhado nos seis pontos abaixo.

1) A responsabilidade máxima recai sobre o governo nacional. É de importância central ter em conta que a responsabilidade e responsabilização de um prestador de serviços mandatado (um serviço público, por exemplo) é subsidiária à responsabilidade e responsabilização de nível superior do governo. Historicamente, na maioria dos países, a responsabilidade pelo saneamento urbano recaía sobre o governo central através dos governos locais. Nas últimas décadas, muitos países assistiram à criação de empresas de serviços públicos, para as quais a responsabilidade foi delegada. Mas embora o governo nacional possa delegar a responsabilidade a um serviço ou serviços públicos (públicos, quase públicos, ou privados) ou a municípios, a responsabilidade final de garantir o direito humano ao saneamento continua a ser do governo nacional.² Isto é extremamente importante a ter em conta, uma vez que uma razão fundamental para o não cumprimento de um mandato por parte

A quem se destina esta publicação?

O público-alvo desta publicação é vasto, incluindo fóruns regionais de WASH; decisores políticos a nível nacional e a nível de cidades; agências de desenvolvimento, agências de financiamento e outros profissionais de WASH. Contudo, os autores consideram que o documento pode ser particularmente útil para os decisores a nível político, incluindo (por exemplo) pessoal técnico superior no seio dos ministérios nacionais. O público principal inclui ainda pessoal sénior e de nível intermédio das agências reguladoras e autoridades sanitárias a nível das cidades.

de um serviço público ou município pode ser a falta de financiamento e outro apoio do governo central.

2) As autoridades de serviços mandatadas não podem prestar serviços directamente. As autoridades de serviços mandatadas podem a) prestar serviços directamente; ou podem b) delegar contratualmente a prestação de serviços a agentes de nível inferior ou do sector privado; ou podem c) delegar sem contracto, criando simplesmente um ambiente propício. Por exemplo, os serviços de remoção de lamas podem ser prestados directamente por um serviço público ou município; ou o serviço público/município pode subcontratar operadores privados; ou o serviço público/município pode simplesmente ter como objectivo criar um ambiente propício que incentive os operadores privados a prestar serviços (possivelmente a par de mecanismos de financiamento concebidos para garantir a acessibilidade de preços, tais como subsídios de custos de desalojamento para agregados familiares de baixos rendimentos). Se uma autoridade de serviços mandatada está mandatada para prestar serviços (directamente ou através de subcontratação), ou simplesmente para “assegurar” serviços através da habilitação, depende da natureza precisa do mandato, e isto tem de ser claro na legislação. É importante salientar que a simples criação de um ambiente favorável aos operadores privados não pode ser considerada como a prestação de um serviço público (ver mais discussão na Secção 4).

Caixa 1. Autoridade de serviço mandatada versus prestador de serviços

Definimos aqui “autoridade de serviço mandatada” como a entidade (geralmente um serviço público ou um município) mandatada para assegurar serviços: a autoridade de serviço mandatada pode ou não ser o prestador directo de serviços. Esta importante distinção é mais explorada no texto, incluindo no ponto 2 abaixo. Também importante é que, uma autoridade de serviços mandatada pode simplesmente transferir a responsabilidade para o sector privado (através da criação de um “ambiente favorável” e de mecanismos de licenciamento): mas sem a contratação directa de operadores privados, é questionável se isto é suficiente para alcançar o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente.

² De facto, quando uma nação é demasiado pobre para assegurar um saneamento seguro a todos os seus cidadãos, esta responsabilidade pode (eticamente, se não legalmente) ser considerada como extensível para além do governo nacional a governos mais ricos ou a corporações e indivíduos ricos a nível global

3) As autoridades de serviços mandatadas estão sujeitas a outros tipos de responsabilidade e requisitos de conformidade, e não apenas à responsabilidade pela prestação de serviços. Por exemplo, é necessário que um serviço público demonstre o cumprimento dos requisitos regulamentares em torno (por exemplo) da contratação e escrituração contabilística, e também que demonstre probidade financeira através da auditoria das suas contas, e que adira à legislação laboral nacional no seu tratamento dos seus empregados. Estes requisitos não são específicos do cumprimento da obrigação de serviço mandatado e dos requisitos tarifários correspondentes, e não são o foco central do presente documento.³

4) A responsabilidade por alguns componentes da cadeia de serviços de saneamento pode recair sobre outros actores, não sobre a autoridade de serviço mandatada. Isto depende da natureza específica do mandato formal. Mais importante ainda, a responsabilidade e responsabilização pela contentorização segura recai geralmente sobre o proprietário da propriedade, regida por regulamentos de construção e regulamentos ambientais. Em relação a isto, os mecanismos para alcançar a responsabilização podem diferir entre saneamento com esgotos e sem esgotos, e em diferentes pontos ao longo da cadeia de serviços de saneamento em cada caso. Por exemplo (e dependendo do contexto), o esvaziamento adequado de fossas sépticas pode ser considerado como responsabilidade dos proprietários ao abrigo dos regulamentos municipais de saúde ambiental; enquanto o fornecimento de ligações de esgotos aos lares pode ser considerado como uma responsabilidade do serviço público. Como discutido na Secção 3.2, existem relações estreitas entre as responsabilidades de contentorização/ esvaziamento das casas e as responsabilidades públicas de esvaziamento.

5) Tanto a responsabilidade para baixo como para cima são importantes. O prestador de serviços mandatado é responsável “para baixo” (aos seus clientes, ou mais amplamente a todas as pessoas que vivem no âmbito das suas atribuições geográficas),⁴ e, ao mesmo tempo, responsável “para cima”, ao governo local ou nacional (Freire et al. 2020). Existem ligações entre a prestação de contas “ascendente” e “descendente”. Note-se que os mecanismos de responsabilização ascendente podem incorporar requisitos de responsabilização descendente: por exemplo, um regulador pode exigir que os serviços públicos disponham de sistemas para responder a reclamações de clientes, requisitos de transparência de dados, e/ou requisitos para processos de consulta da comunidade em torno da qualidade do serviço ou decisões de investimento. Isto é discutido mais detalhadamente na Secção 2.6; ver também a Caixa 1 abaixo.

Caixa 1. A teia das responsabilidades

Referimo-nos no texto à responsabilidade “ascendente” e “descendente”. Em termos mais gerais, prestadores de serviços como os serviços públicos podem ser considerados como funcionando dentro de uma teia de responsabilidades para uma variedade de actores e grupos: o prestador de serviços deve ser responsável perante múltiplos actores, e uma teia equilibrada de responsabilidades pode impedir a captação por qualquer actor individual. Além disso, outros actores na teia têm as suas próprias responsabilidades: por exemplo, o governo é responsável pela definição de políticas apropriadas e pelo fornecimento de finanças públicas adequadas, e o regulador (se presente) é responsável pela definição e aplicação de tarifas e padrões de serviço. O grau de responsabilização de uma entidade dentro da teia perante qualquer actor em particular depende essencialmente da capacidade desse actor de recompensar o bom desempenho ou penalizar o mau desempenho, seja financeiramente ou de qualquer outra forma. Aqui não devemos subestimar o impacto de uma simples pressão social: como foi observado por vários inquiridos neste estudo, a perspectiva de um relatório informativo positivo ou de um prémio de prestígio pode incentivar o bom desempenho, e um relatório informativo negativo ou outra forma de nomeação e divulgação pública pode ser um forte impulsionador para corrigir falhas.

³ Isto tem alguma relação com a distinção comum entre “regulação económica” e “regulação social”. A regulação económica é normalmente definida como a regulação das condições de entrada de uma empresa num sector, e a regulação dos preços cobrados; a regulação social é normalmente definida como a regulação que rege a forma como as empresas ou indivíduos podem agir, com vista a corrigir “falhas do mercado”. De facto, a regulação da prestação de serviços, tal como aqui considerada, inclui elementos de regulação tanto “económica” como “social”.

⁴ Aqui observamos que a natureza do saneamento significa que a responsabilidade é de todos os residentes de uma cidade, e não apenas dos clientes: por exemplo, uma fuga de esgoto tem impacto em todas as pessoas no local afectado, e não apenas nos clientes.

“A responsabilidade final de garantir o direito humano ao saneamento é do governo nacional.”

6) A prestação de contas não é apenas uma questão de regulação formal. A supervisão e controlo regulamentar é um mecanismo para reforçar a responsabilização, mas existem diversos outros mecanismos, incluindo mecanismos baseados em torno do feedback do cliente ou da sociedade civil, bem como a simples responsabilização eleitoral: se um governo local é o prestador de serviços mandatado mas não presta serviços, pode (pelo menos teoricamente) ser excluído nas próximas eleições.

Todas estas questões serão exploradas mais aprofundadamente na análise que se segue.

1.4 Estrutura de publicação

Esta publicação está estruturada da seguinte forma:

- A Secção 2 analisa diferentes tipos de mecanismos de responsabilização, centrando-se particularmente nas experiências de sete países (Bangladesh, Brasil, Malásia, Ruanda, Senegal, África do Sul, Uganda e Zâmbia), mas também recorrendo a outros exemplos, quando relevantes e úteis. As subsecções finais (2.9 e 2.10) resumem as conclusões gerais em forma de tabela.

- A Secção 3 considera quatro questões centralmente importantes: a) Que modelos de responsabilização ascendentes são aplicáveis às principais categorias de prestadores de serviços (serviço nacional, serviço subnacional, governo local)? b) Quais são as abordagens específicas para alcançar serviços de saneamento geridos com segurança? c) Quais são as abordagens específicas para alcançar a inclusão dos mais pobres? d) Como pode ser reforçada a responsabilização a um nível mais elevado? [Em referência à responsabilização do governo, que se situa acima da responsabilização das autoridades de serviços mandatadas].

- A secção 4 resume os principais resultados e recomendações.



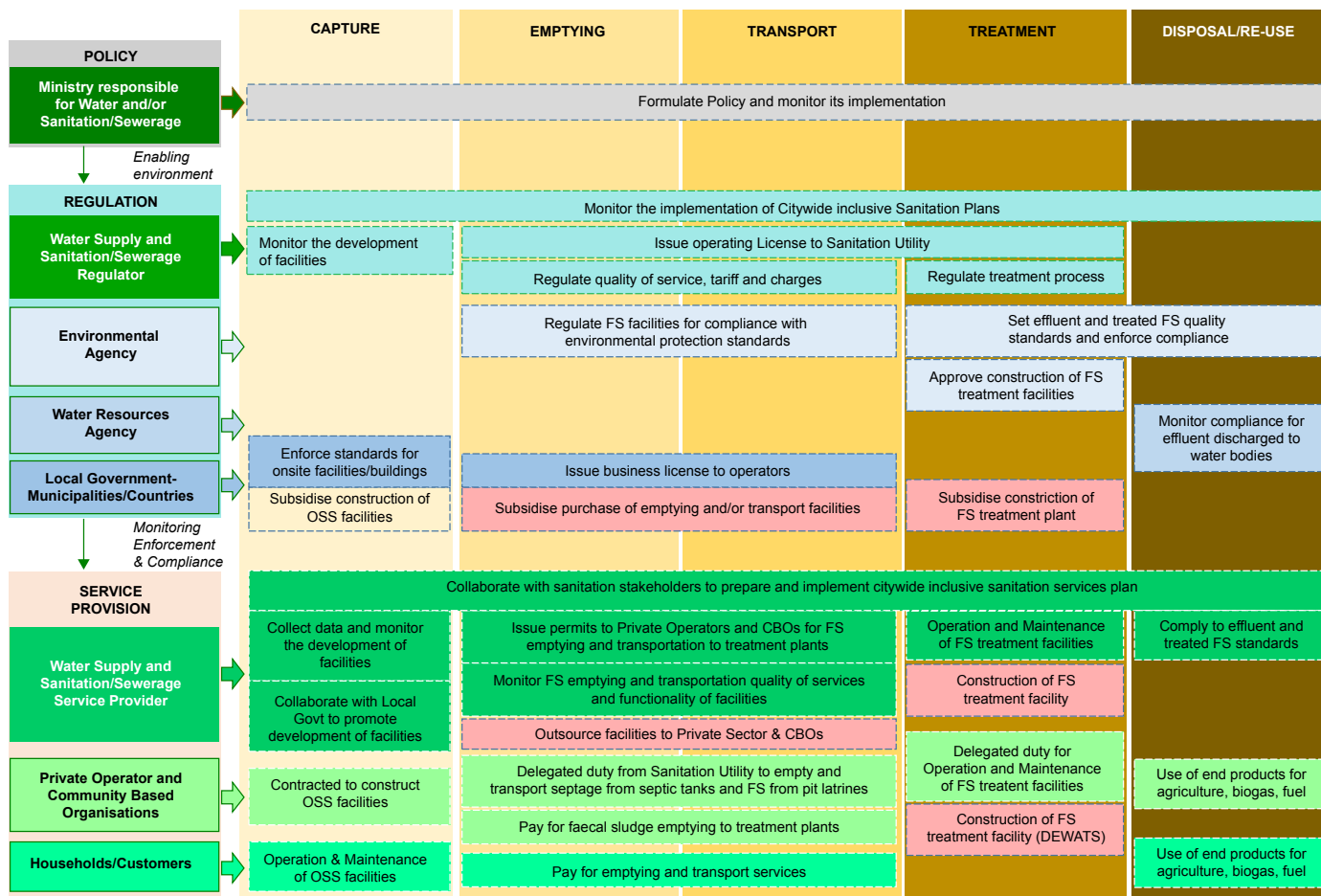
Imagem: Esvaziamento de fossa em Kanyama, Lusaca

2. Responsabilização na prática

Nesta secção, analisamos mecanismos de responsabilização de diferentes tipos no contexto do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente. A responsabilização tem sido historicamente fraca para o saneamento, e na maioria dos contextos continua a ser muito fraca para a) prestação de serviços de saneamento sem esgotos e b) prestação de serviços de saneamento aos pobres, particularmente os que vivem em assentamentos informais: os dois estão normalmente ligados, porque os residentes urbanos pobres raramente beneficiam das redes de esgotos, e na maioria dos contextos é pouco provável que o façam a curto e médio prazo. Neste documento, damos especial ênfase à prestação de contas dos serviços de saneamento sem esgotos para os pobres urbanos, embora notando que o saneamento urbano integrado e abrangente é tecnologicamente agnóstico e exige responsabilização de todos os grupos populacionais, e não apenas dos pobres. Como já foi indicado, a responsabilização requer objectivos, acompanhamento e consequências, e iremos considerar cada mecanismo nesta perspectiva. Centrar-nos-emos particularmente nas experiências de 8 países (Bangladesh, Brasil, Malásia, Ruanda, Senegal, África do Sul, Uganda, e Zâmbia), mas também nos basearemos noutras experiências onde tal seja útil. Notamos que a maioria dos países aqui abrangidos são também abrangidos pelo nosso documento paralelo sobre responsabilidades: aqui fazemos apenas uma breve referência às estruturas do mandato, e os leitores devem consultar o documento paralelo para mais pormenores.

Antes de recorrer a mecanismos de responsabilização, vale a pena considerar o leque de papéis e responsabilidades que são necessários para o saneamento sem esgotos dentro de um modelo de saneamento urbano integrado e abrangente a nível municipal. A Figura 2 mostra um modelo representativo generalizado: este esquema delinea as responsabilidades dos diferentes actores ao longo da cadeia de saneamento, e identifica diversas responsabilidades que estão intimamente relacionadas com a prestação de contas. No actual modelo de Lusaca, por exemplo, a Lusaca Water & Sanitation Company tem responsabilidade pelo cumprimento de metas de desempenho de serviços regulamentados, e implementa directamente a prestação de serviços de esgotos; mas delega a implementação de serviços sem esgotos a operadores privados ou OCB licenciados. Noutros locais, os detalhes precisos de como estas responsabilidades são atribuídas e executadas podem diferir. No entanto, o exemplo da Zâmbia fornece uma compreensão muito útil do que deve ser considerado.

Figura 2. Modelo representativo generalizado de papéis e responsabilidades para o saneamento (com e sem esgotos), aplicável a um contexto com um regulador independente (como a Zâmbia ou o Quênia), ou de forma modificada a outros contextos. Adaptado de ESAWAS (2019).



Os reguladores podem desempenhar múltiplas funções “reguladoras” (incluindo a fixação de tarifas, definição de normas mínimas, e acompanhamento do desempenho dos prestadores de serviços); mas muitas vezes desempenham também funções de “grupo de reflexão” muito úteis, gerando conhecimento e debate sobre como melhorar os serviços. Aqui o nosso foco principal será o acompanhamento do desempenho dos prestadores de serviços, como sendo centralmente relevante para a responsabilização (exigindo objectivos de desempenho, e acompanhamento do desempenho, e consequências reais). Quando um regulador supervisiona vários prestadores de serviços, esse acompanhamento pode ser comparado; mas há também casos em que um regulador supervisiona um único prestador de serviços nacional, de modo que não é possível a aferição convencional dentro do país (embora exista certamente a possibilidade de comparar o desempenho entre as diferentes regiões de um serviço nacional).

Salientamos que um regulador independente (regulação por agência) não é um requisito de acompanhamento do desempenho: isto também pode ser conseguido através de “regulação por contrato” ou supervisão ministerial directa (Secção 2.2), por alguma forma de auto-regulação (Secção 2.3), ou por abordagens formalizadas mas não regulamentares, tais como

a classificação das cidades (Secção 2.4). Além disso, o desempenho pode ser acompanhado não por instituições formais, mas - dada a suficiente transparência dos dados - pelos próprios cidadãos, tal como discutido nas Secções 2.6 e 2.7, embora sublinhemos que o acompanhamento apenas pela sociedade civil pode ser insuficiente na ausência de algum controlo regulamentar superior. Idealmente, o desempenho deveria ser acompanhado tanto pelas instituições que governam, como pelos cidadãos. Os reguladores podem facilitar isto, publicando os resultados do rastreio do desempenho na íntegra: O Conselho Regulador dos Serviços de Água do Quênia (WASREB) é aqui um modelo forte, com a publicação de um relatório anual detalhado do “Impacto”, visando a transparência pública total em torno da prestação de serviços por diferentes serviços de utilidade pública.

2.1 Regulação independente

Muitos países têm reguladores independentes de água e saneamento, actuando a nível nacional ou, em alguns casos, a nível subnacional Estado/região (como em alguns estados do Brasil e Nigéria). Tais reguladores são normalmente agências governamentais, mas com mecanismos em vigor para salvaguardar a autonomia contra interferências políticas directas. Certamente, a “independência” é relativa: os reguladores fazem parte do aparelho de governação, e nunca podem ser totalmente independentes da influência governamental. No entanto, muitos reguladores do sector actuam com uma forte independência crítica. A especialista do sector Kathy Eales observa que “a independência política dos reguladores é sempre relativa, e talvez não seja o mais importante: mais importante é uma ética de análise crítica e algum grau de peso político”.⁵ Vemos isto por exemplo em Moçambique, onde a autoridade reguladora CRA (agora AURA) foi liderada durante o período 1999-2017 por uma figura altamente respeitada, Manuel Alvarinho, que juntamente com outros líderes do sector impulsionou mudanças muito substanciais em Moçambique durante este período.

Os reguladores independentes podem actuar dentro de várias estruturas de mandato. O regulador pode supervisionar as empresas subnacionais com responsabilidade tanto pelo saneamento com esgotos, como sem esgotos (como no Quênia, Tanzânia, e Zâmbia); ou uma única empresa nacional com responsabilidade tanto pelo saneamento com esgotos, como sem esgotos (como na Malásia e Lesoto); ou um sistema de mandato dividido em que uma empresa nacional ou subnacional é responsável pelo saneamento com esgotos e governos locais pelo saneamento sem esgotos (como no Ruanda e, até certo ponto, em Moçambique). Aqui focaremos particularmente os casos da Zâmbia, Malásia, e Ruanda

2.1.1 Regulação independente: o caso da Zâmbia

Na Zâmbia, a água urbana e o saneamento com esgotos são fornecidos por “empresas de serviços públicos comerciais”, que são entidades públicas semiautónomas que deverão operar segundo princípios comerciais. Estes serviços são regulados pela entidade reguladora nacional NWASCO. A situação está a evoluir rapidamente, com uma política nacional relativamente nova, e novos termos de licenciamento de serviços de utilidade pública da NWASCO, que formalmente acrescentam a responsabilidade pelos serviços de saneamento sem esgotos às responsabilidades existentes dos serviços de água e esgotos. O mais notável aqui é o “Quadro Regulatório FSM” da NWASCO 2018, como mencionado acima (NWASCO 2018). O acompanhamento do desempenho do saneamento sem esgotos continua a ser embrionário, mas existem fortes planos para fazer avançar este processo. Que a situação permaneça “embrionária” não é, em nenhum sentido, uma crítica: A Zâmbia está muito



Imagem: Entrada da casa de banho na Beira, Moçambique. Crédito_ Stand Up Media

mais avançada nesta área do que a maioria dos países da África Subsaariana e do Sul da Ásia.

O Quadro Regulatório FSM da Zâmbia fornece uma estrutura para as UCs providenciarem saneamento no local em áreas urbanas, com responsabilidades amplamente resumidas na Figura 2 acima. Centralmente, o quadro estabelece responsabilidades para o saneamento in situ, e cria um roteiro para a introdução de normas mínimas e processos regulamentares. Ao abrigo deste quadro, as UC podem dar licenças a operadores privados de remoção de lamas para operarem na área de jurisdição das UC; actualmente, os operadores de remoção de lamas não são directamente contratados pelas UC. A responsabilidade estatutária pela contentorização doméstica (ou seja, assegurar que as latrinas de fossa e as fossas sépticas sejam de qualidade suficiente) cabe ao governo local: no caso de Lusaca, a Câmara Municipal de Lusaca, LCC. A Câmara está actualmente a desenvolver um regulamento de saneamento no local. Simultaneamente, o Ministério do Desenvolvimento da Água, Saneamento e Protecção Ambiental está a desenvolver um Instrumento Estatutário para que outros governos locais urbanos possam adoptar uma versão adaptada do estatuto da LCC.

Dentro deste quadro complexo de responsabilidades, como será alcançado o cumprimento dessas responsabilidades: por outras palavras, como será alcançada a responsabilização? Centralmente, isto depende a) da eficácia futura da NWASCO no acompanhamento do desempenho das CUs (e através delas, operadores privados de FSM) e b) da eficácia futura da LCC em conseguir uma contentorização eficaz por parte dos agregados familiares. A NWASCO produz actualmente relatórios anuais detalhados do sector com a classificação comparativa do desempenho das diferentes UCC (NWASCO 2020), análoga aos relatórios “Impact” da WASREB e aos Relatórios Anuais de Desempenho dos Serviços de Água produzidos pelo regulador EWURA da Tanzânia. Os relatórios sectoriais da NWASCO incluem métricas sobre a cobertura do saneamento. Actualmente, um agregado familiar é considerado

5 Entrevista Kathy Eales 18 Jun 2021. Citação parafraseada.

“A independência política dos reguladores talvez não seja a coisa mais importante: mais importante é um ethos de análise crítica.”

“coberto” se tiver uma ligação de esgoto ou uma fossa séptica; os agregados familiares com latrinas de fossa não estão incluídos, embora o relatório de 2020 assinala que *“as latrinas de fossa no futuro poderão ser consideradas quando o código de práticas/normas para o saneamento no local que está a ser desenvolvido pela ZABS [o Gabinete Zambiano de Normas] for implementado e à medida que mais informação for recolhida sobre a natureza e estado das latrinas de fossa”*. Actualmente, não se avalia se uma fossa séptica está a proporcionar um confinamento adequado, ou se está a ser esvaziada com suficiente regularidade: no entanto, seria de esperar que a evolução das normas mínimas e métricas de desempenho tivessem em conta estes factores. Em relação a isto, o relatório apresenta estimativas da proporção da população (em cada área da CU) com “saneamento gerido com segurança”, considerando actualmente a ligação de esgotos ou fossa séptica para indicar uma gestão segura, mas observando que “com dados melhorados de saneamento no local, as fossas sépticas podem ser classificadas como sendo geridas com segurança ou saneamento básico”: isto é importante, e indica uma forte compreensão da NWASCO sobre o conceito de gestão segura. O relatório mais recente (2020) não contém métricas de desempenho em torno de lamas ou outros componentes da cadeia de saneamento in situ, mas faz uma referência extensiva ao Quadro Regulamentar dos FSM e à sua implementação em curso: esperamos certamente ver métricas específicas em torno de lamas e outros aspectos dos FSM nos próximos anos. Da mesma forma, o relatório de 2020 ainda não contém métricas de desempenho que avaliem especificamente a prestação de serviços em áreas de baixos rendimentos ou entre agregados familiares de baixos rendimentos definidos de outra forma (como se viu no Quénia, onde o conjunto de indicadores da WASREB está a ser expandido de modo a incluir métricas específicas pobres; ver Secção 3.3). No entanto, o nosso inquirido da NWASCO indica um compromisso de mudança nesta direcção,⁶ com o desenvolvimento de um indicador ou indicadores específicos para a prestação de serviços às áreas urbanas/agregados familiares com rendimentos mais baixos, semelhante ao que está a ser implementado no Quénia. Em geral, então, a NWASCO está a fazer progressos muito grandes no sentido de uma regulação eficaz do saneamento no local, mas ainda não chegou lá.

O Quadro Regulamentar FSM estabelece que um objectivo (para a NWASCO e o Ministério do Governo Local e Habitação, MLGH) é desenvolver um quadro nacional harmonizado para a monitorização e informação sobre desenvolvimentos de saneamento urbano. Isto

ainda não foi alcançado, e o nosso respondente da NWASCO indica que o desafio central aqui tem sido o alinhamento com o governo local: inicialmente ignorou-se que os governos locais precisavam de ser “parte integrante” disto. Isto é particularmente importante porque as métricas significativas de desempenho regulamentar dependem do acordo em torno de normas mínimas (particularmente para a contentorização e o esvaziamento das casas familiares) e da clareza em torno da forma como estas normas mínimas serão expressas e aplicadas através dos estatutos do governo local. Uma ligação estreita entre o regulador, as UDC, e os governos locais é também importante para estabelecer clareza sobre quem será responsável pela recolha de diferentes tipos de dados de monitorização. Para abordar estas questões, a NWASCO criou Equipas de Implementação Conjunta (actualmente em três áreas da UC, incluindo Lusaca), reunindo a UC, o governo local, e outros actores para chegar a um consenso sobre estas questões. Entretanto, a Câmara Municipal de Lusaca (LCC) terminou a formulação de um regulamento que rege o saneamento no local e a gestão de lamas, e espera-se que este seja formalmente aprovado num futuro próximo.

A eficácia regulamentar requer não só o rastreio do desempenho, mas também consequências como resposta. Essas consequências podem ser aplicadas directamente pelo regulador, ou aplicadas por alguma outra agência em resposta a dados regulamentares. A NWASCO, tal como outros reguladores, incluindo a WASREB, tem o poder estatutário de aplicar sanções incluindo (em casos extremos) a suspensão da licença de funcionamento - de tal forma que a direcção e o Conselho de Administração da empresa de serviços públicos perdem as suas posições - e esta sanção tem sido aplicada em várias ocasiões.

2.1.2 A regulação independente: o caso da Malásia

A Malásia é um caso invulgar e interessante, com um regulador nacional (SPAN) a supervisionar um serviço público nacional (IWK) que tem a responsabilidade tanto pelo saneamento como esgotos, como sem esgotos (assim como pelo abastecimento de água).⁷ Devemos salientar que a Malásia não é directamente comparável aos países de baixo e médio rendimento em África e no Sul da Ásia, porque não existem comunidades suburbanas gravemente desfavorecidas (como se viu em Nairobi e Daka, por exemplo). Além disso, não existe uma correlação estreita entre riqueza e tipo de saneamento: uma família rica pode ter uma fossa séptica, uma família pobre pode ter

6 Entrevista 30 Jun 2021 com Chola Mbilima da NWASCO.

7 A maior parte da informação desta secção provém de uma entrevista de 24 de Junho de 2021 com Punita Nook Naidu, uma consultora independente que trabalhou anteriormente tanto com IWK como com SPAN.

uma ligação de esgoto.⁸ No entanto, o modelo da Malásia é de potencial interesse para países com um único serviço nacional.

O regulador SPAN foi criado por dois actos parlamentares de 2006, a Lei da Comissão Nacional dos Serviços da Água (a “Lei SPAN”, que define o papel e as funções da SPAN) e a Lei da Indústria dos Serviços da Água (que prevê tanto a regulação económica como técnica/social, incluindo a fixação de tarifas, o licenciamento de operadores, o acompanhamento do desempenho, e a protecção dos direitos dos consumidores). Esta legislação foi introduzida a nível central para permitir ao governo federal adoptar o controlo regulamentar de um sector que anteriormente se encontrava sob o controlo dos Estados. Desde a entrada em vigor da Lei SPAN em 2008, a SPAN regula todas as entidades do sector de abastecimento de água e serviços de esgotos, incluindo operadores públicos de abastecimento de água e de esgotos, operadores privados de abastecimento de água e de esgotos, empreiteiros de abastecimento de água e de esgotos, e operadores públicos e privados de remoção de lamas.

A responsabilidade directa do IWK pela remoção de lamas é muito recente. Durante o período 1994-2008, a remoção de lamas foi tratada como um serviço programado a ser prestado pelo IWK: mas não houve um forte incentivo para exigir que as pessoas procedessem à remoção de lamas dos seus tanques, e o IWK ficou frustrado pela falta de procura, e pela falta de apoio do governo para fazer cumprir a exigência de esvaziamento. A partir de 2008, o esvaziamento continuou a ser responsabilidade formal do IWK, mas os serviços de esvaziamento foram principalmente prestados por operadores privados, a pedido, não agendados. No entanto, esta mudança - mais uma vez na ausência de medidas fortes para impor o esvaziamento - levou a um declínio dramático do número de tanques a serem esvaziados (de cerca de 100.000 anualmente para cerca de 10.000). Tendo isto em conta, a SPAN devolveu muito recentemente (Maio de 2021) a responsabilidade directa pelo esvaziamento ao IWK, numa base programada, sendo os proprietários obrigados por lei a pagar pelo esvaziamento.⁹ A SPAN irá acompanhar o desempenho do IWK, centralmente, com base nos relatórios do IWK.

A SPAN tem um poder relativamente fraco para penalizar o IWK por mau desempenho: está devidamente habilitado pelo Water Services Industry Act 2006 e regulamentos relevantes para agir sobre os licenciados em caso de mau desempenho, mas até à data o IWK não tinha sido licenciado pela SPAN. Além disso, o IWK é uma instituição politicamente poderosa, com representantes do Ministério a fazerem parte do seu Conselho de Administração. A Lei da Indústria de Serviços de Água de 2006 exigia que o IWK passasse para um modelo de licença de 3 anos,



Imagem: Melhoria da casa de banho em Naivasha, Quênia

mas o IWK (com aquiescência governamental) não fez esta transição. Como resultado, a SPAN não tem uma forte influência, e age principalmente como um regulador consultivo de “boa-fé”. De facto, na opinião da nossa inquirida Punita Nook Naidu, o IWK está essencialmente a fazer um bom trabalho, de modo que a regulamentação de “boa-fé” é suficiente: mas se o IWK deixasse de fazer um bom trabalho faltaria ao regulador a capacidade de responder (porque a lei nunca foi utilizada em todo o seu potencial, e os métodos específicos de abordar tais cenários ou possibilidades não foram definidos).

2.1.3 Planos para uma regulação independente no Ruanda e no Bangladesh

Tanto o Ruanda como o Bangladesh têm planos para uma regulação independente do saneamento sem esgotos. No caso do Ruanda,¹⁰ a situação planeada é algo análoga à da Malásia (um serviço nacional, um regulador nacional). A capital do Ruanda, Kigali, não tem rede de esgotos, de modo que todo o saneamento não é actualmente sem esgotos (embora existam planos para a construção de uma rede de esgotos centralizada que cubra o distrito comercial da cidade e áreas adjacentes). Até à data, a empresa pública WASAC (Water and Sanitation Corporation) não tem assumido a responsabilidade pela limpeza de esgotos, que tem sido em grande parte entregue pelo sector privado com supervisão regulamentar limitada. Parece haver actualmente alguma discordância sobre o que irá acontecer no futuro. O nosso inquirido da RURA¹¹ indica que a responsabilidade formal está agora a ser atribuída à WASAC: a WASAC terá a responsabilidade pela remoção de lamas (quer directamente, quer através de operadores privados contratados), e isto será regulado pela RURA, enquanto a eliminação será regulada pela Agência do Ambiente. Isto está de acordo com o que é indicado nas Directrizes para a Gestão de Lamas Fecais recentemente desenvolvidas

⁸ Vale a pena notar que, apesar da ausência de comunidades de subúrbio gravemente marginalizadas, a Malásia tem mecanismos de subsídios para apoiar o saneamento das famílias de baixos rendimentos: os ocupantes de habitações de baixo custo pagam apenas 25% da tarifa normal dos esgotos

⁹ Entrevista com Richard Franceys, 30 de Junho de 2021.

¹⁰ A maior parte das informações desta secção provém de uma entrevista de 17 de Junho de 2021 com Jacques Nzitonda, do regulador ruandês RURA

¹¹ Entrevista de 17 de Junho de 2021 com Jacques Nzitonda da RURA.

“A SPAN recentemente devolveu à IWK a responsabilidade direta pela remoção de lodo, em uma base programada, com os proprietários obrigados a pagar pelo esvaziamento.”

pela RURA, que se encontram actualmente em versão preliminar, aguardando aprovação pela Direcção da RURA (RURA 2020). Contudo, o nosso correspondente da WASAC¹² indicou que esta espera apenas assumir a responsabilidade pelo tratamento das lamas fecais (“a remoção de lamas não é o nosso mandato”). As Directrizes especificam claramente indicadores-chave de desempenho e obrigações de informação associadas; estes incluem indicadores detalhados em torno do saneamento sem esgotos (por exemplo, percentagem da recolha selectiva em relação à recolha total esperada), mas não incluem actualmente indicadores específicos pobres.

O Bangladesh também tem planos para introduzir uma regulação independente dos serviços de água e saneamento há muitos anos, mas actualmente não existe nenhum regulador. Portanto, a situação não está tão avançada como no Ruanda. O Bangladesh desenvolveu recentemente quadros regulamentares institucionais para a gestão das lamas fecais (IRFs) para Daka, para as empresas municipais de saneamento e para Paurashavas (governos municipais de pequenas cidades).¹³ Estes IRFs estabelecem responsabilidades de diferentes maneiras entre as diferentes categorias de centros urbanos: a responsabilidade pelo saneamento sem esgotos é claramente atribuída a empresas municipais e Paurashavas. Não existe actualmente uma agência reguladora, mas o Oitavo Plano Quinquenal do Bangladesh (2021-2026) indica que uma agência reguladora nacional deve ser introduzida nos próximos cinco anos. Entretanto, a Célula de Apoio FSM dentro do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (DPHE) está a desenvolver um sistema nacional de recolha de dados para rastrear o desempenho FSM de Paurashavas e empresas municipais de saneamento (excluindo Daka, Chattagram, Kulna, e Rajshahi, que têm serviços de abastecimento de água [WASAs] e, portanto, estão fora da actual competência do DPHE). Na opinião do nosso inquirido do DPHE, o benchmarking comparativo não será útil, pelo menos no início: “*Temos de os encorajar no início, dar apoio à implementação do sistema FSM: facilitar os campeões no final!*”

Asituaçõesanitáriasnas megacidades do Bangladesh, e nomeadamente em Daka, é profundamente desafiante e complexa, como é amplamente conhecido. Reconhecendo esta situação, o DPHE e outros actores-chave pretendem desenvolver primeiro modelos de FSM (e mecanismos de responsabilização associados) em cidades e vilas mais pequenas. Tal como discutido na Secção 2.8, Daka é notória pela fraca responsabilização e falta de transparência, e certamente existe uma necessidade premente de uma melhor responsabilização das WASAs e das megacidades das empresas municipais de saneamento.

2.2 Regulação ministerial e regulação por contracto

Muitos países não têm um regulador independente, e o desempenho dos prestadores de serviços é acompanhado por supervisão ministerial através de algum tipo de acordo de desempenho. Isto pode incluir a) situações em que o prestador de serviços é uma empresa privada com possibilidade genuína de rescisão ou não renovação do contracto em caso de desempenho inaceitável, ou b) situações em que o prestador de serviços é essencialmente um braço do governo, com pouco risco real de rescisão, sem alterações legislativas. Um exemplo da situação anterior são os prestadores privados de serviços de água e saneamento Manila Water Company e Maynilad em Manila, nas Filipinas. Exemplos da última situação incluem o serviço público nacional NWSC no Uganda e a agência nacional de saneamento ONAS no Senegal, e análogos noutros países francófonos da África Ocidental, incluindo a ONEP na Costa do Marfim e a ONEA no Burkina Faso.

A situação de Manila pode de facto ser considerada intermédia entre a regulamentação independente e a regulamentação ministerial: um organismo regulador específico (o Metropolitan Waterworks and Sewerage System Regulatory Office,

Caixa 2. Elementos-chave para uma regulação independente

Em contextos com um regulador independente, os seguintes elementos podem ser considerados chave:

- O regulador deve ser eficaz, com suficiente autoridade conferida, capacidade técnica, recursos financeiros e independência política para desempenhar o papel regulador.
- Cada entidade regulada deve ter objectivos de desempenho claros e adequados, incluindo métricas e métricas específicas de fraca qualidade relativamente ao saneamento sem esgotos (quando tal estiver dentro do mandato do prestador de serviços)
- A monitorização do desempenho deve ter detalhes suficientes, qualidade e rigor: os relatórios dos prestadores de serviços devem ser triangulados por verificação e triangulação independentes (por exemplo, inquéritos aos agregados familiares).
- Deveria haver publicação completa de objectivos de desempenho e realização contra esses objectivos, com discussão narrativa das causas e respostas no caso de um objectivo não ser alcançado; idealmente, isto deveria ser apoiado por uma publicação sumária num formato acessível à população em geral.
- As consequências (recompensas, sanções) devem ser claramente definidas, e aplicadas. O regulador deve ter a capacidade de sancionar por mau desempenho.
- As consequências devem ser justas: os diferentes prestadores de serviços enfrentam desafios diferentes.

12. Entrevista de 09 de Julho de 2021 com Gisela Umuhumuza da WASAC.

13. Entrevista de 23 de Junho de 2021 com a Dra. Abdulla Al-Muyeed do DPHE.

MWSS-RO) foi criado em 1997 pelo governo nacional, no âmbito da Metropolitan Waterworks and Sewerage System, a agência governamental responsável pelas concessões de água em Manila. É composto por 5 membros (o Regulador Chefe, e membros para o Regulamento Técnico, Regulamento do Serviço ao Cliente, Regulamento Financeiro e Administração e Assuntos Jurídicos).¹⁴

No Senegal,¹⁵ o serviço nacional de saneamento ONAS é uma instituição governamental responsável perante o Ministério da Água e do Saneamento (Ministère de l'Eau et de l'Assainissement, MEA). A ONAS é o prestador de serviços mandatado para a gestão de esgotos, tratamento de esgotos e lamas fecais, e gestão de lamas fecais. É um fornecedor directo de esgotos e tratamento de esgotos/tratamento de lamas, mas está a abandonar as actividades dos FSM e a contratar operadores privados para servir áreas de gestão delegada. A ONAS é regida por um acordo de desempenho com o MEA e o Ministério das Finanças e Orçamento (Ministère des Finances et du Budget, MFB). O acordo é renovado de três em três anos e tem objectivos de desempenho em termos de qualidade e cobertura do serviço. Nos termos deste acordo, a ONAS apresenta relatórios anuais ao seu Conselho de Administração, que determina se o desempenho é satisfatório em relação aos objectivos estabelecidos. O Conselho de Administração inclui representantes do MEA, MFB, outros ministérios, funcionários da ONAS, e cidadãos. Tanto quanto é do nosso conhecimento, nem o acordo de desempenho, nem os objectivos de desempenho e progresso em relação a eles são actualmente tornados públicos. De facto, não temos conhecimento de quaisquer dados sistemáticos disponíveis publicamente sobre o desempenho da ONAS, em relação a saneamento com esgotos e sem esgotos. Assim, parece justo concluir que no Senegal existe uma responsabilidade pública limitada em torno do saneamento: se existe responsabilidade, esta é tratada como um assunto interno entre o ministério e a agência de prestação de serviços. É possível que exista uma forte responsabilização interna, e que sejam aplicadas consequências reais em caso de fraco desempenho. Contudo, não temos provas disso, uma vez que a situação é opaca para os observadores externos (e presumivelmente para os cidadãos do Senegal). Certamente, alguns aspectos da abordagem senegalesa constituem um modelo positivo: A ONAS assume a responsabilidade directa pelo tratamento das lamas fecais, e no âmbito do projecto PAQPUD 2005-2011 financiado pelo Banco Mundial foram feitos avanços significativos no fornecimento de esgotos de baixo custo às comunidades suburbanas. No entanto, não temos conhecimento de grandes iniciativas da CWIS que visem a universalização

dos esgotos ou a adopção de lamas como uma responsabilidade de serviço público.

Em Kampala, a empresa pública nacional (National Water & Sewerage Corporation, NWSC) é igualmente governada por um acordo de desempenho com o Ministério da Água e Ambiente (MWE), renovado de 3 em 3 anos. Este acordo abrange o abastecimento de água, esgotos, e tratamento de esgotos e lamas fecais: a recolha e o transporte são da responsabilidade da KCCA (Kampala Capital City Authority) (ver secção 2.5 abaixo). O desempenho da NWSC é monitorado por uma Equipa de Análise de Desempenho (PRT) do Departamento de Regulação dos Serviços de Água. A PRT é composta por especialistas técnicos, comerciais e financeiros, e pode ser assistida por representantes do Ministério das Finanças e/ou consultores independentes. O website da NWSC fornece relatórios de avaliação de desempenho durante o período 2011-2013 ("Relatórios PACE"), e relatórios anuais de 2001/2002 a 2018/19, estes com relatórios extensivos sobre métricas de desempenho (incluindo, por exemplo, % de queixas de clientes resolvidas). Contudo, notamos que estes relatórios não mostram objectivos de desempenho tal como estabelecidos pelo MWE, e também não incluem métricas de mau desempenho específico de qualquer tipo. O nosso inquirido MWE¹⁶ indicou que "alguns indicadores não são muito claros, e alguns indicadores precisam de ser incluídos: olhando para o saneamento, ainda não obtivemos indicadores claros".

2.3 A auto-regulação

A auto-regulação pode ser cepticamente considerada "ausência de regulação" e conseqüente ausência de responsabilização, e certamente há locais onde isto é pelo menos parcialmente verdade; ver, por exemplo, o caso de Daka discutido na Secção 2.8. Contudo, em alguns contextos a auto-regulação pode ser um contributo eficaz para a responsabilização; e certamente, em situações em que esta não é outra regulamentação, é melhor do que nada. Na África do Sul, o quadro regulamentar permanece fragmentado e ineficaz,¹⁷ e a auto-regulação por parte dos fornecedores municipais de serviços de água desempenha um papel importante. A maioria dos fornecedores de serviços de água das grandes cidades ("metro") é responsável pelo abastecimento de água, saneamento de esgotos e saneamento sem esgotos, e existem mecanismos de protecção para proporcionar um grau de independência em relação ao governo municipal. A Johannesburg Water tem um Departamento de Auditoria Interna que mantém um ethos de independência crítica em relação à gestão de topo, e a força deste mecanismo reflecte-se nos Relatórios Anuais da Johannesburg

14. <https://ro.mwss.gov.ph/maynilad/>

15 Esta secção baseia-se numa entrevista com Mamadou Binte Diallo da ONAS, e no Snapshot do saneamento urbano integrado e abrangente da cidade de Daka produzido pela Athena Infonomics <https://s3.amazonaws.com/resources.cwis.com/learning/123/DakarCitySnapshotFinalEN.pdf>

16 Entrevista de 23 de Junho de 2021 com Abdumaliki Muyinda, Ministério da Água e Ambiente.

17 O Plano Director Nacional de Água e Saneamento da África do Sul 2018-2020 (Departamento de Água e Saneamento, República da África do Sul) indica que o actual sistema regulador é "extremamente complexo", e identifica a "falta de forte regulação" como um desafio sectorial

Water disponíveis ao público,¹⁸ com relatórios altamente detalhados através de múltiplas métricas de desempenho, incluindo métricas de satisfação do cliente (ver também Secção 2.5).

Um outro exemplo de auto-regulamentação é a Autoridade Municipal de Kampala (KCCA), que actualmente auto-regulamenta a prestação de serviços de saneamento não sujeitos a restrições (embora seja certamente possível que nos próximos anos sejam introduzidos elementos de regulamentação externa). A KCCA tem a responsabilidade pelo saneamento sem esgotos: a remoção das lamas é feita por operadores privados, mas a KCCA está estreitamente envolvida no estímulo e monitorização deste processo. Os camiões de remoção de lamas licenciados são rastreados por GPS, permitindo a monitorização de que bairros estão a ser servidos, e se o lodo está a ser eliminado em segurança. Está disponível um subsídio parcial (70% do preço de mercado para a evacuação de lamas) para as famílias pobres (identificado por um processo consultivo a nível de localidades), e o subsídio é entregue como um vale que pode ser utilizado para pagar ao operador da remoção de lamas; observamos que este subsídio é actualmente financiado por doadores, pelo que ainda não pode ser considerado sustentável. A KCCA tem vindo a acompanhar a prestação de serviços a agregados familiares de baixos rendimentos há mais de 5 anos, e tem visto a proporção de agregados familiares pobres (proporção de esvaziamentos que são de agregados familiares pobres) aumentar de cerca de 35% para cerca de 45%; estão actualmente a estudar formas de aumentar esta proporção para mais de 50%. A KCCA também toma uma posição activa em relação à contentorização segura: As águas subterrâneas de Kampala têm níveis elevados de contaminação bacteriana, pelo que os regulamentos municipais exigem que as fossas sépticas sejam revestidas para minimizar a lixiviação. O envolvimento da KCCA na criação de serviços de saneamento adequados e não-poluentes é apoiado por vários processos de responsabilização decrescente, incluindo um mecanismo de queixas dos cidadãos (as queixas podem ser apresentadas através de chamadas, mensagens de texto ou correio electrónico, e levantar automaticamente uma referência de queixa exigindo resolução), e um sistema semiformal de reuniões comunitárias (“barazas”), em que os funcionários municipais vão às comunidades, dão conta do trabalho que realizaram, e obtêm feedback. Não obstante estes processos de auto-regulação e de responsabilização descendentes, o nosso respondente da KCCA¹⁹ reconhece que a responsabilização poderia ser melhorada, nomeadamente através de relatórios mais estruturados às instituições superiores relevantes (os Ministérios da Saúde e da Água e Ambiente), e através da monitorização e publicação de dados de prestação de serviços.

Caixa 3. Elementos-chave para a responsabilização nos sistemas de regulação por contracto

Quando não existe um regulador independente e a responsabilização ascendente é alcançada centralmente através de um acordo de desempenho com o ministério de tutela, os seguintes elementos podem ser considerados fundamentais:

- Incorporação de diversas partes interessadas no comité de análise do desempenho, incluindo representantes da sociedade civil, trazendo uma perspectiva crítica independente
- Envolvimento do comité de avaliação do desempenho (incluindo representantes da sociedade civil) na definição de métricas e objectivos de desempenho futuros
- Mecanismos de verificação cruzada e triangulação (por exemplo, verificação independente, inquérito aos agregados familiares) para verificar se os relatórios dos prestadores de serviços são precisos e honestos
- Inclusão de métricas específicas em torno dos serviços para os pobres e (se dentro do mandato do prestador de serviços) de saneamento sem esgotos
- Publicação completa de objectivos de desempenho e alcance desses mesmos objectivos, com discussão narrativa das causas e respostas no caso de um objectivo não ser alcançado; idealmente, isto deve ser apoiado por uma publicação resumida num formato acessível à população em geral
- Consequências genuínas para um desempenho inaceitável, com os detalhes do modelo tornados públicos: que desempenho será julgado inaceitável, e quais serão as consequências?

Em conclusão, no que diz respeito à auto-regulação, acrescentaríamos a importância da transparência dos dados, tal como discutido mais adiante na Secção 2.8: um modelo muito forte aqui é a publicação detalhada do desempenho da Johannesburg Water contra uma extensa lista de métricas. Mas certamente, tais modelos só podem ser eficazes quando existe uma cultura política e profissional que permite uma autocrítica rigorosa e transparência.

2.4 Classificações das cidades e mecanismos de premiação

Foram aplicados mecanismos de classificação de cidades em países como a Índia e o Gana. Estes esquemas são essencialmente semelhantes ao benchmarking comparativo por um regulador, criando um ambiente competitivo que confere prestígio às cidades com melhor desempenho e nomeando e divulgando as cidades com pior desempenho. Como discutido na Secção 3.1 em relação à avaliação comparativa, é importante distinguir entre a pontuação absoluta e a pontuação do desempenho dos prestadores de serviços: dadas as diferentes linhas de base e os diferentes desafios enfrentados por cidades diferentes, as duas coisas não são o mesmo.

¹⁸ Isto não é para sugerir que a auto-regulação da Johannesburg Water é perfeita. Do lado positivo, existem métricas específicas pobres (incluindo cobertura percentual de agregados familiares com acesso a saneamento básico em assentamentos informais): o seguimento de métricas específicas pobres de saneamento é invulgar na África subsaariana, e uma característica muito positiva do modelo da Johannesburg Water. No entanto, do lado negativo, o objectivo de cobertura sanitária em assentamentos informais é muito baixo: apenas 45%

¹⁹ Entrevista de 24 de Junho de 2021 com Allan Nkurunziza da KCCA.

Na Índia, o Swachh Surveykshan (Inquérito sobre Limpeza) é um inquérito anual sobre limpeza, higiene e saneamento em aldeias, vilas e cidades de toda a Índia, como parte alargada da Missão Swachh Bharat. O inquérito tem decorrido desde 2016, e em 2020 cobriu 4242 cidades, incluindo todas as grandes cidades da Índia. Os inquéritos são realizados para o Ministério da Habitação e dos Assuntos Urbanos por empresas de inquéritos de aquisição competitiva (inicialmente o Conselho de Qualidade da Índia, mais recentemente IPSOS). A pontuação baseia-se numa combinação de progressos a nível de serviços, tal como relatados pelas próprias cidades, feedback dos cidadãos, e observação directa pelo pessoal dos inquéritos.²⁰ As categorias de avaliação em 2020 foram: recolher resíduos [sólidos] segregados e manter até ao local de processamento; utilizar a capacidade das instalações de processamento de resíduos húmidos; tratar e reutilizar águas residuais; seguir os princípios dos 3R (reduzir, reutilizar e reciclar); reduzir a poluição atmosférica baseada em resíduos sólidos; elevar a condição social dos colectores de lixo informais; promover a aquisição através do Mercado Electrónico do Governo; “avaliar as cidades do Ganges separadamente para acelerar a acção”; envolver a monitorização impulsionada pela tecnologia. Assim, este é um amplo inquérito, actualmente com um forte enfoque na gestão de resíduos sólidos em vez de saneamento (ponderação global para o saneamento de cerca de 25%, contra 60% para o SWM); foi desanimador constatar que a proporção da população com saneamento básico ou gerido com segurança não é actualmente um indicador. Entre as cidades com população superior a 1 milhão, Indore foi classificada como a mais alta e a Patna como a mais baixa. Os Estados estão também classificados: em 2020, e entre os Estados com mais de 100 cidades e vilas (Organismos Locais Urbanos), Chhattisgarh foi classificado como o mais alto e Bihar como o mais baixo. O custo do inquérito foi calculado em cerca de \$600.000 por ano em 2018 (Aviso de Adjudicação de Contracto para Swachh Survekshan Grameen-2018) aumentando para cerca de \$1.000.000 por ano em 2019/2020 (Aviso de Adjudicação de Contracto para Swachh Survekshan Grameen-2019 e 2020): o inquérito é actualmente financiado em grande parte pelo Banco Mundial. Estes custos são custos de aquisição directa ao governo central, e não incluem outros custos prováveis, incluindo os custos para as cidades da recolha de dados. Esta é claramente uma operação dispendiosa, mas é claro que se deve notar que a Índia é um país vasto: em termos de dimensão populacional, cerca de 26 vezes maior do que o Quénia, por exemplo.

Uma iniciativa de certa forma relacionada com isso foi o Desafio de Saneamento para o Gana financiado pelo DFID, que visava estimular o governo local a desenvolver e implementar abordagens inovadoras ao saneamento urbano. As Assembleias Metropolitana, Municipal e Distrital (MMDAs) foram encorajadas a submeter

Caixa 4. Elementos-chave para a responsabilização através da auto-regulação

A auto-regulação pode ser potencialmente muito poderosa (seja sozinha ou dentro de uma estrutura regulada de cima para baixo), mas só pode ser eficaz quando:

- A unidade interna de auto-regulação tem uma forte autonomia crítica: uma “licença para criticar livremente”, não apenas aceite mas activamente encorajada e protegida pela gestão de topo.
- A unidade de auto-regulamentação interna é dotada de pessoal altamente qualificado com um espírito de rigor crítico..
- As conclusões da unidade de auto-regulação interna são tornadas totalmente públicas, sem “maquilhagens” por parte da alta direcção ou unidades preocupadas com a reputação da organização
- Em muitos contextos organizacionais e políticos, estes requisitos são muito difíceis de alcançar. Quando estes requisitos não são cumpridos, é pouco provável que a auto-regulação seja um motor de responsabilização: pior ainda, pode tornar-se um instrumento para evitar a responsabilização

estratégias de gestão de resíduos líquidos (LWM) para toda a área urbana servida, incluindo os segmentos mais pobres. Dos 139 MMDAs visados, 48 apresentaram estratégias LWM elegíveis e 21 MMDAs foram reconhecidos, quer através de prémios monetários num total de £75.000, quer com prémios honoríficos. Os 21 MMDAs que ganharam um prémio na Etapa 1 foram convidados a participar na Etapa 2: a fase de implementação, conhecida como o Prémio Cidade Dignificada. Um total de 17 MMDAs foram elegíveis para continuar no concurso, após provarem o seu empenho político e financeiro em participar e fornecer serviços de saneamento melhorados para os pobres urbanos. Uma avaliação desta iniciativa conclui que “Os 15 finalistas demonstraram uma mudança positiva no seu planeamento de saneamento, política, atribuição de recursos e/ou atitudes em relação ao LWM, e fizeram bons progressos na implementação da sua estratégia de LWM. [A iniciativa também] teve um efeito no financiamento e legislação locais para a LWM. Há algumas provas, por exemplo, de que a SC4G estimulou e permitiu aos MMDAs atribuir (e, em alguns casos, libertar) mais orçamento para o saneamento/LWM e rever e fazer cumprir os estatutos relacionados com o saneamento” (Gould & Brown 2020). Tanto quanto sabemos, o Prémio Cidade Dignificada não continuou, agora que o financiamento do DFID chegou ao fim: a avaliação assinala que “O encerramento do Prémio no final do prémio, sem saída explícita ou estratégia de sustentabilidade, é uma oportunidade perdida”.

A Zâmbia tem planos para uma classificação e um mecanismo de prémios de saneamento urbano, no âmbito da Estratégia Nacional de Saneamento Urbano e Periurbano 2015-2030 produzida pelo Ministério do Governo Local e Habitação. Ao abrigo do mecanismo proposto, os autarcas e funcionários do governo local receberiam prémios pelos esforços a nível da cidade: “pressupõe-se que a classificação criaria uma consciencialização para o saneamento e

20 Para pormenores completos sobre a metodologia e as conclusões, ver www.swachhsurvekshan2020.org

desencadearia uma competição entre as cidades”.

Finalmente, notamos que a classificação das cidades pode ser aplicada aos serviços públicos, e não apenas aos municípios. O sistema internacional de benchmarking do Banco Mundial para serviços públicos, IBNET, é em alguns contextos essencialmente uma comparação de cidades. Contudo, deve-se notar que o IBNET está mais centrado na água do que no saneamento, e certamente que as suas métricas actuais não fornecem uma imagem detalhada do saneamento não costeiro. A ESAWAS introduziu um sistema de reconhecimento dos “melhores dos melhores” serviços públicos em toda a região (África Oriental e Austral), introduzindo um incentivo ao desempenho para além das fronteiras de um país.

2.5 Mecanismos de feedback/ reclamações dos clientes

Quase todos os grandes prestadores de serviços de saneamento dispõem de mecanismos para receber e responder às reclamações dos clientes. Mas até que ponto estes mecanismos são eficazes? Aqui concentramo-nos em grande parte nos sistemas de reclamações dos clientes no contexto do abastecimento de água e saneamento de esgotos: não temos conhecimento de mecanismos sistemáticos a nível da cidade para reclamações dos clientes relativamente às lamas, tal como se esperava, dada a fase inicial de desenvolvimento da remoção de lamas como um serviço público. No entanto, os princípios gerais observados no abastecimento de água e no saneamento de esgotos são directamente aplicáveis aos serviços de remoção de lamas.

Os prestadores de serviços que responderam a este estudo deram descrições indicando mecanismos de reclamação de clientes de diferentes graus de adequação. Exemplos aparentemente fortes são, por exemplo, o fornecedor municipal de Kampala, KCCA: o nosso respondente indicou que têm um mecanismo de reclamações coordenado através de um call center (ou alternativamente através de correio electrónico ou texto): é utilizado um sistema de gestão de relações com o cliente (CRM), gerando um número de caso que não pode ser encerrado a menos que este seja resolvido. Isto é geral em toda a KCCA,²¹ não específico dos serviços de remoção de lamas. A Companhia de Água e Saneamento de Lusaca (LWSC) da Zâmbia também fornece um bom exemplo: os fornecedores de serviços muitas vezes não usam explicitamente a palavra “Reclamações”, preferindo “Contacto” mais neutro, mas a LWSC é exemplar aqui, com um botão para “Reclamações” em localização privilegiada na página principal do seu website, e mais uma vez geração automática de número de caso. Menos forte foi a resposta do CEO de outro serviço público africano, que disse “Sim, temos um processo de reclamação estruturado: o cliente pode primeiro ligar para a filial, depois, se isso não funcionar, pode ligar para a Unidade Comercial.

Caixa 5. Elementos-chave para a responsabilização através das classificações das cidades e mecanismos de prémios

- As classificações das cidades e os mecanismos de atribuição de prémios podem potencialmente ser poderosos motores de responsabilização. Mas até à data, não têm sido amplamente aplicados no contexto do saneamento urbano. Uma excepção é o Swachh Survekshan da Índia: mas é de notar que, na sua forma actual, isto não está centrado no saneamento
- Onde abordagens deste tipo estão a ser consideradas, é importante concentrar-se no “subir a escada”, e não apenas na “posição na escada”: algumas cidades começam com um saneamento muito melhor, ou desafios menos severos, do que outras. Se o “subir a escada” não for o foco central, é provável que estes mecanismos sejam desmotivadores para os prestadores de serviços confrontados com desafios mais difíceis.
- Para impulsionar o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente, as métricas utilizadas na classificação das cidades e nos mecanismos de prémios precisam de um enfoque claro na inclusão e na qualidade do serviço: que proporção da população de baixa renda recebe serviços de saneamento de alta qualidade?

E alguns clientes fazem um esforço extra, telefonam ao regulador ou ao ministério”. Isto não parece ser um processo estruturado, e levanta a possibilidade de pessoas bem relacionadas poderem obter um tratamento especial.

Os mecanismos de feedback dos clientes precisam de ser seguidos para avaliar se estão a ter um bom desempenho (ou seja, para confirmar que as reclamações são facilitadas e registadas, e que são resolvidas num curto espaço de tempo), e para confirmar que existe uma resposta estratégica com o objectivo de reduzir as reclamações no futuro. A Johannesburg Water fornece aqui um forte exemplo de boas práticas: são seguidas múltiplas métricas relacionadas com a satisfação do cliente (incluindo, por exemplo, “bloqueios de esgotos limpos em 24 horas” e “comunicação de interrupções de serviço planeadas enviadas no prazo de sete dias”), e estas são relatadas publicamente no Relatório Anual, com emoticons familiares ao leitor (sorriso verde, amarelo neutro, vermelho franzido) utilizados na apresentação gráfica. O Relatório Anual inclui também uma secção “Satisfação Pública nos Serviços Municipais”, com uma análise honesta e transparente das falhas. Citação do relatório de 2019/20 (Johannesburg Water 2021): *“A Empresa manteve o seu nível de satisfação de 71%, semelhante ao do ano financeiro anterior. Enquanto os clientes atestaram a boa qualidade e o fornecimento ininterrupto de água, a preocupação manteve-se no que diz respeito à identificação clara do pessoal que faz reparações; interacção com o pessoal que faz reparações; a rapidez com que os pedidos de reparação e manutenção são atendidos; e insatisfação com as campanhas de educação dos clientes. A Entidade levou estas questões em consideração e irá implementar medidas para melhorar os níveis de satisfação em todas as categorias de clientes no*

21 <https://www.kcca.go.ug/contact-us>

ano financeiro de 2020/21". [Esta transparência louvável relaciona-se provavelmente com os fortes processos de auto-regulação da Johannesburg Water, delineados na Secção 2.3].

Os reguladores desempenham frequentemente aqui dois papéis importantes. Em primeiro lugar, fornecem um "nível seguinte" para reclamações se o cliente estiver insatisfeito com a resposta do prestador de serviços: para um exemplo disto, ver a página de Resolução de Reclamações sobre Água e Saneamento do website do regulador tanzaniano EWURA.²² O regulador zambiano NWASCO opera um sistema centralizado para reclamações aos serviços públicos, através da plataforma "MyWatSan" acedida através da Internet ou como uma aplicação móvel. O Relatório Sectorial 2020 (NWASCO 2020) indica que foi registado um total de 595 queixas em 2020, das quais 486 foram escaladas para a NWASCO. Em segundo lugar, muitos reguladores verificam até que ponto os serviços públicos (ou outros prestadores de serviços) estão a responder às queixas dos clientes. Por exemplo, a NWASCO aplica um KPI "Client Contacts" aos serviços públicos, avaliando a proporção de reclamações que são resolvidas dentro de um prazo estipulado. O Relatório Sectorial 2020 da NWASCO indica que 6 serviços públicos cumpriram o requisito de desempenho, enquanto os restantes 5 não o fizeram.

Voltamos a salientar que o esboço acima referido diz respeito principalmente ao abastecimento de água e esgotos, e não a serviços de despoluição. No entanto, as abordagens descritas para lidar com as reclamações dos clientes são directamente aplicáveis aos serviços de remoção de lamas.

2.6 Mecanismos de recurso dos cidadãos e voz da sociedade civil

Mecanismos robustos e reactivos para reclamações e feedback dos clientes são essenciais para a prestação de serviços responsáveis: mas têm pouco valor para as pessoas que não são clientes, ou porque não lhes são oferecidos serviços, ou porque lhes são oferecidos serviços mas não os podem pagar. De facto, em contextos em que uma grande parte da população está excluída dos serviços (como acontece com o saneamento em muitas cidades da África Subsaariana e do Sul da Ásia), uma ênfase excessiva na satisfação do cliente corre o risco de impedir o cumprimento do mandato mais amplo de servir todos os residentes da cidade. Num estudo anterior (WSUP Advisory 2021), um director executivo queniano de serviços públicos informou que "lidar com reclamações de pessoas ricas em grandes mansões" era uma drenagem significativa em termos de tempo e recursos. Isto é particularmente relevante para o saneamento, onde (em geral) poucos privilegiados são capazes

Caixa 6. Elementos-chave para a responsabilização através de mecanismos de feedback/reclamação do cliente

- O feedback e os mecanismos de reclamação dos clientes existentes são uma função essencial para todos os prestadores de serviços; mas isto não deve diminuir a responsabilidade mais ampla do prestador de serviços para com todos os residentes da cidade, incluindo aqueles que ainda não são clientes
- Os mecanismos de reclamação de clientes precisam de ser processos estruturados: deve ser fácil para um cliente reclamar, a sua reclamação deve ser automaticamente registada, e deve ser aplicado um processo padrão de resposta e resolução (sem "acesso especial" para os bem relacionados).
- Os reguladores podem desempenhar papéis-chave, tanto através do acompanhamento da resolução de reclamações de clientes, como fornecendo um "nível seguinte" para os clientes que não tenham recebido satisfação do seu fornecedor de serviços.

de exigir a resolução de bloqueios de esgotos, mas a maioria não atendida não tem tal recurso porque não está ligada à rede de esgotos e não recebe nenhum outro serviço de saneamento público.

Então que mecanismos existem para prestar contas a todos os residentes da cidade, para além da prestação de contas aos clientes existentes? Um mecanismo, claro, é a responsabilização eleitoral do governo nacional e subnacional (se os serviços municipais forem pobres, os líderes podem ser excluídos), o que é discutido separadamente na secção seguinte. Há alguns exemplos de mecanismos de responsabilização específicos de saneamento para as autoridades locais. Por exemplo, em Kampala, como referido, o fornecedor municipal KCCA tem um mecanismo de reclamações dos cidadãos (as reclamações podem ser apresentadas por telefone, texto ou email, e automaticamente levantar uma referência de reclamação que requer resolução). Existe também um sistema semiformal de reuniões comunitárias ("barazas"), em que os funcionários municipais vão às comunidades, prestam contas do trabalho que realizaram, e obtêm feedback. Algumas cidades, incluindo Joanesburgo e Kampala, realizam inquéritos regulares avaliando a satisfação dos residentes com diferentes serviços municipais, incluindo o saneamento, e esta é claramente uma abordagem valiosa: é mais naturalmente visível nas cidades em que são prestados múltiplos serviços pelo município, mas não há razão para que inquéritos deste tipo não possam ser prestados por um município (com inclusão do saneamento) em contextos em que a prestação de serviços de saneamento não é uma responsabilidade directa do município.

Os mecanismos deste tipo são uma forma de prestação de contas para baixo (ou "para cima"). Serra (2021) argumenta que a responsabilização descendente é eficaz porque a) os residentes têm informação em primeira mão (e, portanto,

²² <https://www.ewura.go.tz/water-complaints-and-resolution>. As queixas recebidas são também tornadas totalmente públicas, com indicação das medidas tomadas em cada caso: ver <https://www.ewura.go.tz/wp-content/uploads/2019/06/Consumer-Complaints-Water-and-Sanitation-31-May-2019.pdf>

informação mais precisa) sobre a qualidade do serviço; b) têm incentivos para atacar padrões de serviço (ou corrupção) que os afectam directamente; e c) os decisores políticos são sensíveis ao “castigo social” das suas próprias comunidades.

Existem assim fortes argumentos a favor da incorporação de todos os residentes de uma cidade em processos de avaliação e consulta da qualidade do serviço. Inquéritos regulares de satisfação com os serviços a nível da cidade, geridos pelo município, são uma abordagem particularmente promissora. Mas consultas e inquéritos não são suficientes, se nenhum actor tiver o mandato, responsabilidade ascendente, e recursos para a prestação de serviços de saneamento em toda a cidade.

2.7 Responsabilização eleitoral

Em todos os países, o saneamento urbano adequado é, em última análise, uma responsabilidade do governo. Isto é verdade quer o prestador de serviços mandatado seja um serviço público nacional, um serviço público subnacional, ou um governo local. Assim, em regimes democráticos, as eleições são - pelo menos teoricamente - um mecanismo de responsabilização: se o seu governo nacional ou local não estiver a fornecer serviços de saneamento adequados, pode excluí-los através do voto. Esta “responsabilidade eleitoral” é mais directamente pertinente em contextos em que o governo local é o prestador de serviços mandatado; mas é também, pelo menos teoricamente, aplicável em contextos em que o prestador de serviços mandatado é um serviço público nacional ou subnacional.

Na prática, é claro, as eleições são decididas em bases muito mais amplas do que apenas o saneamento. Em muitos ou na maioria dos países e cidades, as eleições são discutivelmente mais sobre identidade (filiação partidária, valores culturais, etc.) do que sobre qualidade de serviços, ou sobre qualidade e integridade mais ampla da gestão política. Mesmo quando a qualidade dos serviços é um factor decisivo nas eleições, o saneamento é naturalmente apenas um entre um espectro de serviços públicos urbanos. Assim, a responsabilização eleitoral por si só dificilmente será suficiente para impulsionar o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente.

No entanto, isto não significa que devemos ignorar a responsabilidade eleitoral. Embora seja pouco provável que as eleições sejam decididas apenas com base no saneamento, os políticos locais e nacionais são amplamente considerados sensíveis às exigências dos habitantes dos subúrbios: num estudo recente para o Banco Mundial (WSUP Advisory 2021), especialistas do sector em quatro países africanos (Burkina Faso, Quênia, Moçambique, Zâmbia) indicaram consistentemente que os líderes políticos eleitos estão a insistir na melhoria dos serviços para os pobres urbanos, com afirmações como “os políticos pressionam-nos a alocar recursos lá”. Contudo, alguns informadores observaram que os políticos procuram frequentemente ser associados ao crédito de reputação de uma intervenção, o que pode empurrar intervenções em direcções

menos apropriadas ou insustentáveis: infra-estruturas altamente visíveis “com uma fita para cortar” podem ser favorecidas em detrimento de melhorias menos visíveis mas mais valiosas. Além disso, em muitos contextos, os aglomerados populacionais informais permanecem, até certo ponto, excluídos da prestação de serviços: no Burkina Faso, por exemplo, a ONEA não está autorizada a prestar directamente serviços a aglomerados populacionais não planeados, na opinião do governo, tais aglomerados requerem formalização e reestruturação antes de qualquer investimento em infra-estruturas permanentes. Do mesmo modo, no Brasil, o fornecimento de serviços de água canalizada e de esgotos a favelas não autorizadas é alegadamente considerado ilegal pelo Ministério Público (ver Secção 3.1).

Podemos identificar dois requisitos-chave para a responsabilização eleitoral: primeiro, publicação transparente e acessível de dados rigorosos e abrangentes sobre níveis de serviços e investimentos; segundo, educação pública para que os habitantes das cidades passem a considerar os serviços de saneamento como o seu direito, e para que pressionem para melhorias reais (em oposição às oportunidades de corte de fita). Isto é discutido mais adiante na secção seguinte (“Transparência”).

Caixa 7. Elementos-chave para a responsabilização através do feedback/reclamação do cidadão e da voz da sociedade civil

Milhões de habitantes urbanos na África subsaariana e no Sul da Ásia não recebem qualquer forma de serviço apoiado publicamente para além de uma sanita pública imunda. Os serviços ao cliente são de pouca utilidade para estas pessoas. A fim de alcançar o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente, os governos e outros interessados (incluindo parceiros de desenvolvimento e financeiros) têm que impulsionar as expectativas dos residentes urbanos em relação aos serviços básicos facilitados pelo governo. As formas potenciais de o conseguir incluem:

- Processos estruturados de queixas municipais, receptivos e de fácil acesso, proporcionando uma via para as pessoas reclamarem não só sobre os serviços que recebem, mas também sobre os serviços que deveriam receber mas não recebem
- Envolvimento estruturado e genuíno de todos os residentes da cidade (incluindo pessoas que vivem em assentamentos informais) nos processos de planeamento de saneamento..
- Inquéritos de satisfação a nível municipal com serviços básicos (incluindo saneamento), com resultados publicados potencialmente geradores de expectativas de melhores serviços..

2.8 Transparência

Transparência - publicação aberta e atempada de dados precisos sobre os níveis de serviço, desempenho dos prestadores de serviços, e dotações orçamentais governamentais - pode ser considerada fundamental para a responsabilização. Este requisito de transparência aplica-se também ao recrutamento de pessoal e de decisores, incluindo pessoal dos serviços públicos e dos conselhos de administração dos serviços públicos. Se forem recolhidos e tornados públicos dados abrangentes e precisos (por um regulador, ou por alguma outra agência pública ou não governamental), estes ficam disponíveis aos cidadãos, às organizações da sociedade civil, aos meios de comunicação social, aos intervenientes do sector, e aos líderes políticos. A transparência dos dados é talvez o requisito mais fundamental para a responsabilização em matéria de Saneamento Urbano Integrado e Abrangente a nível municipal, e a abordagem mais geralmente aplicável em todos os contextos: a luz solar é o melhor desinfectante²³

Há múltiplos exemplos positivos de transparência relativamente aos níveis de serviço de saneamento urbano. Os relatórios anuais publicados pela WASREB e NWASCO são bons exemplos de relatórios públicos detalhados sobre o desempenho dos serviços de utilidade pública (embora certamente, em ambos os casos, haja necessidade de métricas mais específicas sobre o saneamento e serviços sem esgotos em comunidades de baixa renda, como é plenamente reconhecido pelos inquiridos da WASREB e NWASCO). No caso abaixo mencionado do CESAMA na cidade brasileira de Juiz de I, vemos uma empresa municipal de água e saneamento com forte empenho na transparência: o nosso inquirido do CESAMA ²⁴observou que o seu maior ponto fraco actual é a proporção muito baixa de esgotos tratados com segurança, e salientou que a publicação desta falha pelo regulador é um grande incentivo à melhoria. A transparência também pode ser impulsionada pela sociedade civil: a iniciativa Asivikelane, na África do Sul, 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 maior responsabilização nos serviços municipais e nas finanças públicas (IBP 2020). Estes dados são tornados públicos em forma gráfica de fácil compreensão (Figura 3). Além disso, os dados móveis provenientes de multidões podem ser relevantes aqui: para um exemplo interessante de outro contexto, ver a aplicação brasileira para telemóvel TDP que apoia a monitorização dos cidadãos em projectos de construção de escolas públicas (Freire et al. 2020)

²³ Esta citação provém originalmente de um artigo de 1914 do académico jurídico americano Louis Brandeis. É normalmente utilizada para sugerir que a transparência é a melhor cura para a corrupção; mas é igualmente aplicável num sentido mais amplo (ou seja, a transparência das instituições públicas é a melhor abordagem para assegurar que essas instituições cumpram o seu mandato)

²⁴ Entrevista de 01 de Julho de 2021 com o CEO do CESAMA Júlio César Teixeira.

Caixa 8. Elementos-chave para a responsabilização através de meios eleitorais

Tal como foi discutido no texto, a responsabilidade eleitoral por si só não é um factor suficiente para o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente. Mas pode ser um contributo significativo, e isto pode ser apoiado através de;

- Publicação detalhada e transparente de dados de qualidade de serviço em toda a cidade, com mapeamento indicando quais as áreas mais desfavorecidas
- Educação pública para impulsionar tanto a) a expectativa de serviços públicos entre pessoas sem serviços ou com serviços muito pobres, como b) a solidariedade entre as pessoas que desfrutam de melhores serviços.
- Publicação de manifestos claros pelos partidos políticos em busca de eleições, para que qualquer compromisso com melhorias sanitárias seja claramente expresso por escrito



Imagem:
WASREB
Impact Report

Vários dos nossos inquiridos de instituições que estão seriamente empenhadas no Saneamento Urbano Integrado e Abrangente (por exemplo, Allan Nkurunziza da autoridade municipal de Kampala KCCA) observaram que é necessário um controlo de dados mais abrangente e uma maior transparência dos dados. Esta aspiração é também observada, por exemplo, na Estratégia Nacional de Saneamento Urbano e Periurbano 2015-2030 da Zâmbia e no Quadro Regulamentar dos FSM da NWASCO.

Noutros países (incluindo o Senegal), vemos poucas evidências de qualquer aspiração ou progresso no sentido de uma maior transparência dos dados. E em alguns casos vemos esforços deliberados para impedir a transparência, tal como documentado em Daka no Bangladesh (isto diz respeito à qualidade da água, não ao saneamento, mas não deixa de ser de interesse aqui). Um relatório de 2019 sobre a empresa de abastecimento de água de Daka DWASA, da Transparency International Bangladesh (TIB),

Figura 3. Cartão de pontuação de serviços básicos produzido no âmbito da iniciativa Asivikelane na África do Sul.



relatou uma amostragem da qualidade da água que indicava uma contaminação microbiológica generalizada da água da DWASA, fornecida ao consumidor. O relatório também apresentou provas de que muitos residentes de Daka são obrigados a ferver a água antes da sua utilização, tendo em conta a falta de confiança na sua qualidade. Em resposta, o MD da DWASA rejeitou as críticas: “A água que fornecemos é 100% potável. Não se trata de um relatório de investigação profissional. Mantemos as normas da OMS para a água na nossa conduta”. Citando o próprio estudo da DWASA de 234 amostras durante um período de um ano, o MD alegou que “não foi encontrada qualquer bactéria coliforme fecal na água” (The Independent 2019). À luz do relatório TIB e de vários estudos científicos publicados²⁵ que indicam uma contaminação microbiológica generalizada do abastecimento de água da DWASA, este é um exemplo flagrante de falta de transparência e falta de responsabilização: em 2020, o MD da DWASA foi renomeado (após 5 mandatos consecutivos desde 2009).

Finalmente: ao discutir a importância da transparência para a responsabilização, devemos mencionar brevemente a importância mais ampla da transparência para se alcançar uma integridade mais ampla e combater a corrupção. Isto vai para além do enfoque central deste documento na responsabilização da prestação de serviços. Mas está no entanto relacionado de múltiplas formas: a transparência em torno da prestação de serviços pode, em alguns casos, ser combatida por interesses corruptos instalados, para os quais a transparência representa uma ameaça às oportunidades de corrupção. E, evidentemente, a corrupção tem múltiplos impactos negativos na prestação de serviços. O leitor interessado deve consultar o Water Integrity Global Outlook 2021, que tem um enfoque especial na água e saneamento urbanos (Water Integrity Network 2021).

²⁵ Por exemplo, Amin et al. (2019) descobriram que 15% das amostras de água da torneira eram positivas para o E. coli na cidade de Daka Norte, e 36% na cidade de Daka Sul

2.9 Colocando tudo junto: requisitos essenciais

Discutimos acima as várias abordagens pelas quais a responsabilização pode ser reforçada no contexto do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente. Mas vale a pena recuar para considerar os principais requisitos de responsabilização, e as ferramentas-chave através das quais a responsabilização pode ser alcançada.

Sugerimos que existem três requisitos fundamentais para a responsabilização: especificamente, a entidade ou mecanismo de responsabilização requer autonomia política, independência fiscal, e uma base na legislação nacional. No Quadro 1, definimos cada um destes requisitos, damos exemplos, e delineamos riscos e limitações. No Quadro 2, resumimos muito brevemente a forma como estes requisitos são satisfeitos pelos principais tipos de abordagem de prestação de contas.

Quadro 1. Requisitos básicos para o sistema de responsabilização

Requisito	O que significa?	Exemplos	Riscos / Limitações	Contra-exemplos
Autonomia política	Os funcionários eleitos, ou os nomeados dos funcionários eleitos, não participam na tomada de decisões ou em funções centrais..	Reguladores independentes que supervisionam múltiplos serviços públicos (por exemplo, NWASCO na Zâmbia) ou um único serviço público nacional (por exemplo, SPAN na Malásia)	A autonomia pode ser superficial. As vias informais de influência política ou de captura podem prevalecer	Regulamento ministerial: por exemplo, a WARDA do Uganda é um departamento do Ministério. Auto-regulamentação: por exemplo, departamentos de serviços municipais na África do Sul e na Índia. Pode ser forte, pode ser fraco. Avaliação do programa: Avaliação da integridade da avaliação Swachh Bharat sujeita à influência de eleições e políticas partidárias
Independência fiscal	Os fundos operacionais são automática e suficientemente gerados pelo desempenho de actividades regulatórias; o envolvimento, os recursos e a retenção de pessoal não sujeitos a influência política e incerteza do ciclo orçamental.	Quênia e Zâmbia: as entidades regulamentadas pagam taxas que apoiam a implementação regulamentar como condição de autorização de funcionamento.	Pode ser difícil fazer cumprir ou incentivar efectivamente o pagamento de taxas. As decisões técnicas podem ser influenciadas por considerações de "popularidade política"	Orçamento previsto para operação no orçamento nacional (por exemplo, WARDA no Uganda: em alguns anteriormente com financiamento cortado).
Base na lei nacional	Incorporado na lei, não um programa de tempo limitado de uma administração ou líder específico.	Visto amplamente onde este é um regulador independente.	A base existente na lei pode ser ineficaz, e as leis podem mudar de forma a reduzir a eficácia da responsabilização e autoridade.	A Missão Swachh Bharat da Índia é uma iniciativa limitada por fases da administração Modi. Mas os programas pontuais podem ser importantes durante os processos de transição sectorial.

Quadro 2. Eficácia provável dos principais mecanismos de responsabilização ascendente para alcançar os principais requisitos de responsabilização. A responsabilização eleitoral é um mecanismo de responsabilização ascendente, mas é muito diferente e não está bem descrito nesta classificação.

Requisito	Regulador independente	Regulação ministerial	Auto-regulação	Mecanismos de classificação de cidades e similares
Autonomia política	Sim	Não	Não	Não
Independência fiscal	Sim	Improvável	Talvez	Improvável
Base na lei nacional	Sim	Sim	Talvez	Não

2.10 Colocando tudo junto: ferramentas-chave

Sugerimos também que existem várias ferramentas-chave, que podem ser aplicadas em múltiplos tipos diferentes de abordagem de responsabilização e enquadramento institucional. Estes instrumentos-chave estão resumidos no Quadro 3.

Quadro 3. Ferramentas-chave para reforçar a responsabilização.

Ferramenta	O que significa isso?	Exemplos	Riscos / Limitações
Interpretar/definir o desempenho relativo ao mandato legal	Traduzir o que significa na prática o mandato legal: o que é que a autoridade de serviço mandatada tem de fazer?	O diálogo em curso em Lusaca (Zâmbia) - entre serviço público, município e regulador - para clarificar responsabilidades em torno da contentorização a nível doméstico..	Isto depende muito da validade e precisão do mandato: se o mandato não for claro e/ou não garantir a sua inclusão, "interpretar" terá um valor limitado.
Criação sistemas de monitorização	Dados reais e atempados sobre despesas e prestação de serviços são comunicados pelas autoridades de serviços regulamentados, validados, utilizados na tomada de decisões, no estabelecimento de objectivos de desempenho, e na aplicação de incentivos/penas claros	A NWASCO da Zâmbia e a WASREB do Quênia são aqui exemplos positivos.	A validação dos dados comunicados pode ser dispendiosa, especialmente em contextos de bens/serviços descentralizados. Os sistemas de monitorização podem estar ligados aos sistemas oficiais de parcelas ou liquidações, e ignorar as liquidações informais.
Criação e implementação de incentivos ao desempenho e penalizações	A responsabilização exige consequências significativas para o bom desempenho (incentivos positivos) e mau desempenho (penalizações negativas).	Mais uma vez, a NWASCO da Zâmbia e a WASREB do Quênia são aqui exemplos positivos.	Difícil de aplicar se falta vontade política (ou recurso financeiro para recompensas).
Estabelecimento e implementação de requisitos e sistemas de transparência	Os dados de responsabilidade, as decisões e os processos de consulta têm que ser partilhados rapidamente, frequentemente e através de plataformas prontamente acessíveis.	Publicações da África do Sul Blue Drop e Green Drop..	Se o processo de publicação não for autónomo, a integridade e continuidade dos dados estão sujeitos a ciclos políticos. As publicações Green Drop e Blue Drop foram encerradas em 2012, embora a organização da sociedade civil AfriForum tenha continuado a fazer um análogo.
Fornecer espaço e recursos para a supervisão e voz da sociedade civil	O acesso da sociedade civil aos processos, dados, tomada de decisões e reparação de queixas tem de ser concebido em sistemas; as autoridades de serviço têm de ser obrigadas a implementar a informação, o envolvimento, o feedback e a reparação dos cidadãos e clientes..	Os processos de reclamações dos cidadãos da KCCA no Uganda.	Mecanismos de redução de custos devem ser aplicados a todas as pessoas da cidade, e não apenas aos "clientes" existentes.



Imagem: Transformação de resíduos humanos processados em fertilizante seguro (Daca, Bangladesh). Crédito: Neil Palmer/IWMI

3. Discussão

Na secção anterior, detalhámos mecanismos de responsabilização existentes em vários países, com especial ênfase no saneamento sem esgotos. Isto é informativo e útil: mas é fácil “confundir a árvore com a floresta”, ou por outras palavras, perder-se nos detalhes e perder de vista as questões centrais. Precisamos de recuar e perguntar se as instituições responsáveis pelo saneamento urbano são responsabilizadas. Se for um suburbano numa cidade da África Subsaariana ou do Sul da Ásia, e não está satisfeito com os serviços de saneamento que recebe: que recurso tem? Há alguém a quem se possa queixar? Se se queixar, alguma coisa vai melhorar? Os reguladores ou outros organismos que responsabilizam o seu prestador de serviços, de forma a melhorar a qualidade dos serviços que recebe? E se simplesmente não receber nenhum serviço de saneamento: que recurso tem nessa situação?

Um primeiro ponto importante a salientar aqui, tal como levantado pela perita do sector Kathy Eales,²⁶ é que a responsabilização por um serviço público exige uma expectativa desse serviço. Em contextos em que os serviços públicos são geralmente pobres mesmo para as classes médias, e em que os serviços públicos em assentamentos informais são, na melhor das hipóteses, pobres e muitas vezes essencialmente inexistentes, as pessoas podem não esperar serviços públicos. No contexto específico do presente relatório, as pessoas podem não esperar um serviço de remoção de lamas gerido publicamente; ou podem de facto considerá-lo como sendo da responsabilidade

das autoridades, mas têm tão pouca fé nessas autoridades que não vêem qualquer valor em exigí-lo. Não temos quaisquer dados empíricos sobre isto, mas sugerimos que uma abordagem para avançar com a responsabilização pelo Saneamento Urbano Integrado e Abrangente pode ser a educação pública e a mudança de atitude, encorajando as pessoas a verem os serviços de saneamento sem esgotos como um direito que podem e devem exigir. Discutimos isto mais aprofundadamente na Secção 4 (Recomendações Finais), onde observamos que não se trata apenas dos direitos dos cidadãos: trata-se também das responsabilidades dos cidadãos.

Um segundo ponto importante diz respeito à responsabilização a um nível mais elevado. Concentrámo-nos na responsabilização do prestador de serviços, para prestar os serviços para os quais estão mandatados. Mas repetidamente, os prestadores de serviços salientam que é injusto responsabilizá-los se não estiverem devidamente habilitados a cumprir o seu mandato social. Como resultado de tarifas inadequadas, mecanismos de subsídios cruzados inadequados, ou fornecimento inadequado de fundos públicos, um prestador de serviços pode simplesmente ter recursos financeiros inadequados para prestar serviços em acordos de baixos rendimentos. Além disso, os prestadores de serviços podem não receber apoio legislativo: vimos isto no contexto rico da Malásia, onde os serviços públicos nacionais lutam para conseguir uma cobertura de remoção de lamas em parte devido à falta de leis ou regulamentos que exijam que os proprietários

²⁶ Entrevista de 18 de Junho de 2021 com Kathy Eales.

esvaziam regularmente as suas fossas sépticas; do mesmo modo, em muitos países vemos que os regulamentos de construção que exigem uma contentorização adequada dos resíduos fecais não são adequadamente aplicados. Estas são questões complexas: isto pode facilmente tornar-se uma desculpa para um fraco desempenho (“fariamos melhor se o governo nos desse mais dinheiro”). Mas certamente que o recurso adequado é uma parte importante do puzzle, como discutido na nossa publicação paralela sobre Planeamento e Gestão de Recursos.

Se os prestadores de serviços mandatados não tiverem recursos adequados por parte do governo, devemos considerar que o verdadeiro fracasso é um fracasso do governo, e é o governo que deve ser responsabilizado,²⁷ e não apenas o prestador de serviços. A maioria dos reguladores progressistas estão plenamente conscientes disto, e navegam nesta questão de uma forma matizada: por exemplo, o relatório de impacto de 2018/19 do regulador queniano WASREB afirma que *“No futuro, a WASREB está convencida de que, para além de aumentar o autofinanciamento [pelos serviços públicos], a mudança de jogo no sector será o aumento do financiamento público, associado a uma maior eficácia dos fundos”*. Fazer avançar a responsabilização do governo perante os seus cidadãos é evidentemente complexo e altamente desafiante em termos políticos económicos: está para além do âmbito central deste documento. No entanto, consideramos que muitas das abordagens que podem reforçar a responsabilização dos prestadores de serviços podem também reforçar a responsabilização governamental de nível superior, incluindo um organismo regulador (independente ou interno) com uma ética de rigor crítico, e uma política empenhada de transparência e acesso aos dados.

Tendo em conta estas duas considerações fundamentais, no que se segue consideramos quatro questões-chave que nos podem ajudar a compreender como pode ser avançada a responsabilização pelo Saneamento Urbano Integrado e Abrangente.

3.1 Que modelos de responsabilização ascendente são aplicáveis às principais categorias de prestadores de serviços (serviço público nacional, serviço público subnacional, governo local)?

Serviço público nacional único

Quando um único serviço público nacional é o prestador de serviços mandatado, existem três desafios particulares à responsabilização: primeiro, essas empresas tendem a ser grandes e politicamente poderosas, e por isso podem proteger-se contra medidas para aumentar a

sua responsabilização (por exemplo, bloqueando a criação de entidades reguladoras, ou não publicando dados transparentes); segundo, na maioria dos casos (e não obstante as disposições nominais contratuais ou de licenciamento), são essencialmente imóveis, de modo que a ameaça de remoção não existe, ou pelo menos exigiria uma alteração legislativa; e terceiro, não é possível a aferição comparativa, porque não há ninguém contra quem os possa comparar. Vemos variantes desta situação no Senegal, Uganda, Ruanda, e Malásia.

Inversamente, os serviços públicos nacionais únicos oferecem vantagens, incluindo dimensão suficiente e, portanto, capacidade financeira para apoiar pessoal e unidades especializadas, e capacidade de transferir recursos de forma flexível em todo o país para satisfazer os requisitos.

A fim de aumentar a responsabilização dos serviços públicos nacionais únicos, sugerimos os seguintes modelos possíveis:

- 1) Criação de um regulador independente pelo governo nacional: isto tem sido visto no Ruanda e na Malásia. É provável que esta opção seja contrariada, uma vez que as empresas de serviços de utilidade pública nacionais individuais têm geralmente um monopólio nacional (como se viu no Senegal e no Uganda). Mas esta é certamente uma opção à disposição do governo nacional.
- 2) Quando o governo opta contra um regulador independente, uma alternativa é que o governo nacional ou local imponha fortes requisitos de informação pública à empresa, idealmente apoiados por algum tipo de controlo externo para estabelecer honestidade e rigor na informação. Isto poderia ser apoiado pela criação de uma unidade interna com função reguladora/auditoria, com mecanismos para assegurar a liberdade da pressão da gestão de topo, e uma ética profissional de rigor crítico: a Johannesburg Water (embora ela própria não seja uma utilidade nacional) constitui um forte exemplo de como se conseguir isto. No caso dos serviços públicos nacionais que não publicam relatórios detalhados sobre o desempenho, parece provável que tal requisito melhoraria a responsabilização e, conseqüentemente, a prestação de serviços. Contudo, se não houver vontade política para uma regulamentação independente, talvez seja improvável que haja vontade política para um modelo quase regulamentar deste tipo.

²⁷ De facto, se a economia política global for considerada injusta, pode argumentar-se que são as nações e corporações ricas que devem ser responsabilizadas; ou, de qualquer forma, que parte da responsabilidade recai sobre elas. No entanto, tal responsabilidade e responsabilização (se aceite) seria provavelmente avaliada a um nível mais genérico, e não com referência específica ao saneamento urbano.

3) Quer com um regulador independente quer com requisitos rigorosos de informação pública, uma abordagem interessante assinalada pelo especialista do sector Richard Franceys²⁸ é a de fazer comparações entre as áreas de serviço de um serviço público nacional. Esta abordagem é aplicada pelos serviços públicos nacionais, incluindo a NWSC no Uganda. Em alternativa ou adicionalmente, um serviço público nacional pode participar em iniciativas internacionais de aferição comparativa (ver por exemplo ESAWAS 2018).

Serviços públicos subnacionais

A responsabilização é discutivelmente menos desafiante quando existem múltiplos serviços públicos, como em países como o Quênia, Tanzânia e Zâmbia, onde os referidos serviços são individualmente menos poderosos. A aferição comparativa é mais simples, mas os desafios continuam a existir.

Em primeiro lugar, como pode o desempenho de utilidades individuais ser acompanhado de formas simultaneamente rigorosas e justas? Se um serviço público tem um desempenho abaixo da cobertura sanitária, isto pode ser devido a uma má gestão; ou, alternativamente, pode ser porque está a partir de uma linha de base inferior e/ou enfrenta desafios técnicos, financeiros ou políticos mais sérios. Os reguladores podem ter isto em conta através de uma cuidadosa selecção e interpretação da métrica, e estabelecendo objectivos de melhoria de desempenho específicos de cada serviço: o objectivo deve ser a) avaliar os níveis e a qualidade do serviço na área de cada um, mas também separadamente b) avaliar o desempenho desse serviço em relação aos seus recursos e desafios específicos. O sistema tem de ser justo: tal como referido por um dos nossos inquiridos,²⁹ um sistema injusto pode ser desmotivante e não motivador (“só o vencedor da medalha de ouro ficará satisfeito”).

Em segundo lugar, é necessário considerar cuidadosamente a relação entre o acompanhamento do desempenho e as consequências positivas ou negativas. As consequências devem ser aplicadas à direcção ou conselho de administração da empresa, e não à empresa em si: se uma empresa tiver um mau desempenho, não é por culpa das pessoas que vivem na área da empresa, e elas não devem sofrer adicionalmente como resultado de um financiamento reduzido para penalizar o subdesempenho da empresa. Na prática, isto é complexo: uma empresa de serviços públicos com fraco desempenho quase sempre achará mais difícil obter financiamento (público, doador, ou comercial). Mas esta situação pode ser tornada menos grave através da aplicação de consequências negativas do subdesempenho à direcção e/ou ao Conselho de Administração, e não à empresa de serviços públicos em si.



Imagem: Camas de secagem de lamas em construção. Crédito: B. Koelsch

Estas consequências podem ser relativamente menores, ou em casos extremos podem estender-se ao despedimento: reguladores progressivos como a WASREB e a NAWASCO têm o poder estatutário de exigir o despedimento da direcção e/ou do Conselho de Administração. No entanto, a utilização deste poder regulamentar pode muitas vezes ser politicamente tensa.

O incentivo pode ser visto tanto pela positiva, como pela negativa: os gestores de topo com bom desempenho devem ser recompensados, e de facto existem fortes argumentos para recompensar não só os gestores de topo, mas todo o pessoal. Em muitos contextos, o pessoal dos serviços públicos é regido por regras do sector público em torno da remuneração, de modo que aumentos salariais ou bónus relacionados com o desempenho podem não ser possíveis. Abordagens alternativas que podem ser altamente valorizadas incluem prémios de prestígio, ou oportunidades de formação e viagens.

Governos locais

Os contextos em que os governos locais são os detentores do mandato para o saneamento (com esgotos e/ou sem esgotos) levantam novamente desafios específicos de responsabilização. É importante notar que os governos locais são, na maioria dos contextos, órgãos eleitos, directamente responsáveis perante o seu eleitorado, e em termos institucionais subordinados a um Ministério do Governo Local e ao parlamento nacional ou subnacional: pode assim haver uma forte resistência política e institucional à supervisão por parte de um órgão regulador associado ao Ministério da Água, como foi visto, por exemplo, na África do Sul.³⁰ No entanto, existem múltiplos casos de funções reguladoras que actuam sobre fornecedores de serviços de saneamento do governo local, ou de países que estão a introduzir funções reguladoras concebidas para ter supervisão sobre governos locais.

²⁸ Entrevista de 30 de Junho de 2021 com Richard Franceys, actualmente a liderar um estudo da IWA sobre regulamentação no contexto do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente

²⁹ Entrevista de 23 de Junho de 2021 com a Dra. Abdulla Al-Muyeed do DPHE.

³⁰ Um estudo da corrupção no sector sul-africano da água (Muller 2020) afirma em referência ao processo de avaliação da Blue Drop gerida a nível nacional: "os esforços para nomear e envergonhar os municípios que não estavam a cumprir os regulamentos não foram apreciados."

O Brasil, organizado segundo um modelo Federal-State-Municipality, oferece lições interessantes. A responsabilidade pelo saneamento era até há pouco tempo pouco clara, não tendo sido claramente atribuídas responsabilidades aos municípios nem aos Estados na Constituição de 1988: os municípios eram autorizados mas não obrigados a prestar serviços básicos. No entanto, a Lei Federal 11445 de 2007 atribui claramente a responsabilidade pelo saneamento aos municípios. Os modelos de fornecimento de água e saneamento variam muito, mas a maioria das cidades brasileiras são servidas por empresas estatais de água e saneamento, com o envolvimento do sector privado actualmente menor: por exemplo, a SABESP estatal de São Paulo fornece serviços de água e saneamento à cidade de São Paulo e cerca de metade dos 645 municípios do Estado de São Paulo. Alguns Estados (incluindo São Paulo e Rio de Janeiro) têm Agências Reguladoras de Energia e Saneamento: por exemplo, a ARSESP de São Paulo tem supervisão reguladora sobre a SABESP e os municípios (todos os municípios da SABESP e alguns municípios não pertencentes à SABESP).³¹ Outros estados, incluindo Minas Gerais, dependem de uma combinação de empresas estatais, empresas municipais, e departamentos municipais: por exemplo,

o norte do estado de Minas Gerais é servido pela COPASA, enquanto a cidade de Juiz de Fora é servida pelo CESAMA, de propriedade municipal. Em alguns casos, foram criados “reguladores intermunicipais”, colocando vários municípios sob uma única entidade reguladora. Um exemplo é AGESAN-RS, que agrupa 28 municípios do Estado do Rio Grande do Sul: este é um pequeno subconjunto dos 497 municípios do Estado, mas reúne a maior parte das grandes áreas urbanas.

Dentro deste quadro institucional muito complexo e diversificado, o Brasil tem uma forte tradição de transparência e supervisão de dados, como se vê nas múltiplas agências reguladoras e como exemplificado (por exemplo) pelo website do CESAMA, com dados extensivos disponíveis ao público e processos facilitados de reclamação e feedback dos consumidores/cidadãos. No entanto, a natureza altamente fragmentada e variável do controlo regulamentar levou à recente criação (ao abrigo da Lei Federal 14026 de 2020, referida como o Novo Quadro Sanitário) de um “meta-regulador” federal, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que estabelecerá normas para aplicação pelos reguladores subnacionais a nível municipal, intermunicipal, ou estatal.

Caixa 9: Regulamentação intermunicipal no Brasil: o caso de Juiz de Fora

Os serviços de água e saneamento na cidade brasileira de Juiz de Fora (Estado de Minas Gerais) são prestados por uma empresa chamada CESAMA, que é maioritariamente detida pelo município, mas que opera com uma autonomia significativa. Este é apenas um dos vários modelos vistos no Brasil: de facto, as empresas municipais deste tipo são relativamente invulgares, sendo os serviços de saneamento mais frequentemente prestados por um departamento municipal ou por uma empresa estatal de água e saneamento. Em Juiz de Fora, tal como na maioria das cidades brasileiras, o saneamento é em grande parte em esgotos, e os serviços de esgotos não são fornecidos pelo CESAMA: a situação é assim diferente da maioria das cidades da África subsariana e do Sul da Ásia, onde os esgotos universais ou quase universais não são plausíveis a curto ou médio prazo, e de facto podem nunca acontecer. No entanto, o modo de regulação intermunicipal visto em Juiz de Fora é potencialmente aplicável em contextos em que o saneamento é fornecido através de uma combinação de tecnologias de esgotos e sem esgotos. Cerca de 6% da população de Juiz de Fora não está ligada à rede de esgotos, e a maioria destes 6% são habitantes de favelas (isto é, os residentes nas favelas, representam cerca de 8% da população total de Juiz de Fora). De acordo com o nosso inquirido do CESAMA,³⁰ estas pessoas não podem ser facilmente servidas porque é ilegal fornecer uma ligação de esgotos aos residentes sem a posse formal da terra: se o CESAMA fornecesse serviços a estas áreas, correriam o risco de serem levadas a tribunal pelo Ministério Público, por má conduta administrativa. O nosso entrevistado do CESAMA notou o seu forte desacordo com esta interpretação da lei. O CESAMA esteve até há pouco tempo sob a alçada do regulador estatal ARSAE; contudo, em 2020, o CESAMA optou por mudar para um regulador

diferente, a ARISB. A ARISB é um regulador intermunicipal de saneamento, actuando actualmente em 29 dos 853 municípios do Estado (incluindo Juiz de Fora, a quarta maior cidade com cerca de 500.000 habitantes, mas não incluindo as maiores cidades do Estado). Os prestadores de serviços no Brasil são obrigados a submeter-se a um regulador, mas podem escolher qual: de acordo com o nosso inquirido, esta decisão foi tomada porque o regulador estatal ARSAE está a pressionar para a privatização, de acordo com as pressões nacionais mais amplas no sentido da privatização no âmbito do “Novo Quadro Sanitário” do Brasil (ver texto). Os detalhes e implicações da Nova Estrutura de Saneamento do Brasil estão para além do âmbito deste estudo (ver por exemplo Zanchim & Teixeira 2020), mas é relevante notar a) que impulsiona a privatização de departamentos municipais de saneamento e empresas municipais de saneamento, e b) que cria um “meta-regulador” nacional (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, ANA) encarregado de estabelecer normas nacionais a serem adoptadas pelos múltiplos reguladores estatais e intermunicipais. Podemos questionar se o impulso à privatização se justifica: não há razão evidente para que uma empresa municipal não consiga alcançar resultados fortes, como se viu em Juiz de Fora. Mas certamente, a unificação nacional das normas reguladoras faz sentido no sector do saneamento institucionalmente complexo do Brasil. Em termos de coordenação nacional, a experiência brasileira é particularmente relevante para grandes países com uma estrutura federal altamente descentralizada, como a Nigéria e a Índia. O modelo específico visto em Juiz de Fora (uma empresa municipal com um elevado grau de autonomia, e sujeita a um regulador de nível superior) é potencialmente de ampla aplicação.

31 Entrevista de 29 de Junho de 2021 com Júlio César Teixeira, CEO do CESAMA

Na África do Sul, apesar das falhas amplamente reconhecidas no controlo regulamentar dos municípios (ou seja, falta de poder regulamentar para aplicar sanções aos municípios com fraco desempenho), o programa de avaliação Blue Drop, que decorreu de 2009 a 2014, foi um exemplo muito forte de rastreio comparativo dos municípios (embora tenha recolhido informações sobre a qualidade da água, e não sobre o saneamento). A agência responsável pelo Blue Drop foi o Departamento Nacional de Água e Saneamento, que tem um papel regulador. As tendências entre 2009 e 2014 revelaram um declínio substancial na qualidade da água. As opiniões divergem quanto à razão pela qual o programa foi interrompido: pode ter reflectido pressão política para deixar de relatar más notícias; pode ter sido um acto de protesto e desespero por parte de um regulador que observou um grave declínio, mas incapaz de responder de qualquer forma (ver Muller 2020, Mail & Guardian 2021). Independentemente disso, a figura sul-africana altamente respeitada Neil McLeod indicou que o inquérito Blue Drop foi rigoroso e amplamente valorizado no sector. Em Fevereiro de 2021, o Presidente sul-africano Cyril Ramaphosa indicou a intenção de criar um regulador independente e reavivar este programa.

3.2 Quais são as abordagens específicas para alcançar serviços de saneamento geridos com segurança?

De acordo com a escala de serviços do JMP, os serviços de saneamento “básicos” são aqueles em que a instalação de contentores separa higienicamente os excrementos do contacto humano,³² enquanto que os serviços de saneamento “geridos com segurança” requerem ainda que os excrementos sejam eliminados in situ em segurança, ou removidos e tratados fora do local. Em geral, a “eliminação segura in situ” não é uma opção em ambientes urbanos densos, pelo que um Saneamento Inclusivo eficaz em toda a cidade requer uma remoção segura, tratamento adequado, e eliminação ou reutilização segura. Isto pode ser conseguido por uma rede de esgotos, ou por um sistema de gestão de lamas fecais (ou seja, remoção de lamas e transporte de veículos), ou por algum tipo de modelo de saneamento baseado em contentores (exigindo igualmente o transporte de veículos).

O saneamento gerido com segurança levanta uma série de desafios específicos de responsabilização. Mais importante ainda, existe uma interface complexa entre as responsabilidades domésticas e as responsabilidades do prestador de serviços

para o saneamento não controlado. Para alcançar os objectivos de saúde pública de Saneamento Urbano Integrado e Abrangente em toda a cidade, as instalações domésticas não contaminadas devem proporcionar não só a) a eliminação do contacto do agregado familiar com excrementos (“saneamento básico”), mas também b) uma contentorização adequada de modo a que não haja contaminação das águas subterrâneas ou do ambiente local, e c) uma concepção e acesso adequados para que a instalação possa ser esvaziada; além disso, d) o proprietário da propriedade deve esvaziar regularmente a instalação. Em quase todos os contextos, estes requisitos são considerados da responsabilidade do proprietário da propriedade, não do prestador do serviço; mas o prestador do serviço não pode fornecer Saneamento Urbano Integrado e Abrangente em toda a cidade, a menos que estes requisitos sejam cumpridos. Actualmente, estes requisitos raramente são cumpridos, por razões que incluem a aplicação habitualmente fraca dos regulamentos que exigem que os proprietários tenham instalações sanitárias que permitam o confinamento e facilitem o esvaziamento. Este é um grande problema: nas palavras da nossa inquirida da NWASCO, Chola Mbilima, “o que se passa com o saneamento sem esgotos é que este só funciona se todos os elos da cadeia estiverem a funcionar”. Nos nossos estudos de caso acima, documentamos várias abordagens a este puzzle. Em Lusaca e outras cidades zambianas, o regulador está a trabalhar em estreita colaboração com os serviços públicos e a câmara municipal para melhorar a regulamentação sobre os agregados familiares, e em alguns casos “o serviço público está a entrar no espaço do governo local” para subsidiar as instalações domésticas para os pobres, de modo a que estas contenham totalmente os resíduos e sejam acessíveis para o esvaziamento. Na Malásia, conforme discutido na Secção 2.1.2, a falta de aplicação adequada dos regulamentos que exigem que os agregados familiares esvaziem as fossas sépticas, teve grandes impactos no sector: o modelo anterior de esvaziamento por requisição falhou centralmente devido a uma procura inadequada, e isto foi muito recentemente alterado para um modelo programado com agregados familiares obrigados a esvaziar de acordo com o calendário estipulado.

Uma boa contentorização e um esvaziamento regular são particularmente importantes em termos de saúde pública a) onde latrinas e fossas sépticas lixiviadas podem entrar nas águas subterrâneas que são utilizadas para o abastecimento de água potável (como em Kampala), b) onde os sanitários descarregam

32 De facto, isto é ligeiramente mais complicado: o JMP também inclui uma categoria adicional de “limitado”, definido como uma instalação de saneamento que satisfaz os requisitos de saneamento “básico”, mas partilhado por duas ou mais famílias. Actualmente, “limitado” é tratado como uma categoria inferior a “básico”, embora isto seja questionável por várias razões: ver Evans et al. (2017) e WSUP (2021)

Quadro 4. Resumo dos principais tipos de abordagem de responsabilização aplicáveis às três principais categorias de autoridade de serviço mandatada (ver documento paralelo sobre responsabilidades). Os mandatos divididos (onde diferentes autoridades têm o mandato de saneamento com esgotos e sem esgotos) podem exigir abordagens híbridas.

Detentor do mandato	Abordagem de responsabilização	Características comuns
Serviço público nacional	1) Regulação ministerial	Os ministérios tendem a negociar indicadores de desempenho baseados em políticas, objectivos, condições de financiamento e receitas. Exemplos incluem o Senegal e o Uganda. Independência financeira: geralmente baixa. Autonomia política: geralmente baixa.
	2) Regulador independente	Agência reguladora designada para responsabilizar os serviços públicos. A entidade reguladora tem o direito de angariar fundos essenciais do serviço público, 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 regular entre sectores. Exemplos incluem a Malásia, Ruanda, e o Lesoto. Independência financeira: geralmente elevada. Autonomia política: geralmente média-alta.
	3) Mecanismos de reclamação/feedback dos consumidores	Difundido, embora com diferentes graus de desenvolvimento e eficácia. Necessário, mas pouco provável de ser eficaz por si só.
Serviço público subnacional	1) Regulação por contracto, tipicamente entre utilidade e GL	Pode ser eficaz se a não-renovação do contracto for uma possibilidade real. Um exemplo é Dacca no Bangladesh, Independência financeira: geralmente baixa. Autonomia política: geralmente baixa.
	2) Regulador independente	Agência reguladora designada para responsabilizar os serviços públicos. A entidade reguladora tem o direito de angariar fundos essenciais dos serviços públicos, 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 regular entre sectores. Potencialmente muito poderosos, com um acompanhamento comparativo do desempenho que proporciona uma base forte para a responsabilização. Exemplos incluem o Quênia, Tanzânia e Zâmbia. Independência financeira: geralmente elevada. Autonomia política: geralmente média-alta..
	3) Mecanismos de reclamação/feedback dos consumidores	Comum, embora com diferentes graus de eficácia. Necessária, mas pouco susceptível de ser eficaz por si só.
Governo local (GL)	1) Responsabilidade eleitoral (os GLs que não cumprem podem ser excluídos através da votação)	Universal em regimes democráticos. Possivelmente, eficácia limitada, porque as eleições variam sobre múltiplas questões, não apenas sanitárias..
	2) Participação específica dos cidadãos no saneamento	Difundida e valiosa, mas pouco susceptível de ser suficiente por si só: a eficácia depende de a voz do cidadão se traduzir em consequências.
	3) Mecanismos de reclamação/feedback dos consumidores	Difundidos, embora com diferentes graus de eficácia. Necessário, mas improvável de ser eficaz por si só.
	4) Classificações e avaliações das cidades	Comum até um certo ponto (por exemplo, os prémios “Clean Cities” da Índia, geridos pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano). A eficácia depende da tradução às consequências..
	5) Auto-regulação	Comum. Muitas vezes, essencialmente equivalente à não regulamentação, tão ineficaz; no entanto, existem exemplos fortes (por exemplo, Joanesburgo na África do Sul).
	6) Regulador independente	Incomum (por exemplo, Açores, algumas cidades brasileiras, Moçambique movendo-se nesta direcção). Potencialmente muito poderoso. Independência financeira: varia. Autonomia política: potencialmente elevada.

frequentemente directamente para a rua, ou para abrir esgotos de rua (como em Dacca), ou c) onde partes da cidade estão sujeitas a inundações ou enchentes sazonais frequentes (como em Lusaca e Dacca). A resolução destas questões é um grande desafio para o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente, até porque as famílias pobres muitas vezes não podem suportar os custos de construção de fossas sépticas de alta qualidade que proporcionam uma contentorização adequada e um acesso de esgotos, juntamente com os custos de esvaziamento regular dessas fossas sépticas. De facto, acontece frequentemente que o local simplesmente não é apropriado para uma fossa séptica, mesmo que de alta qualidade. A discussão de tecnologias alternativas está para além do foco central deste documento, mas vale a pena notar que as tecnologias de saneamento baseadas em contentores (que contêm todos os resíduos, incluindo as fracções líquidas) são uma opção altamente atractiva a este respeito.

Independentemente da tecnologia utilizada, as cidades precisam de encontrar formas de ultrapassar estes desafios. Quase universalmente, a regulamentação municipal das instalações sanitárias domésticas precisa de se tornar mais eficaz, e isto provavelmente tem de ser combinado com subsídios para as famílias que não podem razoavelmente suportar os custos de uma estrutura de contentorização eficaz ou de esvaziamento. Quando um serviço público é responsável pelo esvaziamento e o município pela regulação da contentorização doméstica, é necessária uma estreita coordenação entre as duas entidades, como se viu na Zâmbia. É pouco provável que a melhoria dos serviços de esvaziamento sem a melhoria do confinamento consiga um Saneamento Urbano Integrado e Abrangente.

3.3 Quais são as abordagens específicas para alcançar a inclusão dos mais pobres?

Os mecanismos de responsabilização que favorecem a inclusão dos mais pobres nos serviços de saneamento urbano continuam a estar numa fase embrionária na maioria dos países da África Subsaariana e do Sul da Ásia. Isto está relacionado com o estatuto embrionário dos mecanismos de responsabilização relativamente ao saneamento sem esgotos: uma vez que a responsabilização em relativa ao saneamento sem esgotos é geralmente muito fraca, e uma vez que a maioria dos cidadãos urbanos mais pobres depende de uma situação sem esgotos, os pobres têm poucos meios de reparação.

A abordagem mais disto é vista no Quénia onde, como tem sido bem documentado, o regulador introduziu indicadores de desempenho específicos em torno dos serviços de água e saneamento em áreas de baixos rendimentos, geralmente referidos como “o 10º KPI”.³³ Os inquiridos dos reguladores NAWASCO na Zâmbia e AURA em Moçambique estão cientes deste modelo queniano, e manifestam



Imagem: Processo de consulta comunitária, Gana. Crédito: Jesse Coffie Danku, SNV

claro interesse em desenvolver modelos análogos nos seus próprios países. As métricas a favor dos pobres já foram recolhidas e publicadas há 3 anos, para mais de 50 dos 82 serviços públicos do Quénia, incluindo todos os serviços públicos definidos como “muito grandes” ou “grandes”. As quatro dimensões seguintes são actualmente avaliadas (onde ABR= Área de Baixo Rendimento):

- **Governança (peso 30%):** Três componentes, nomeadamente Adopção de uma política a favor dos pobres, Estabelecimento de uma unidade a favor dos pobres, Representação / constituição do Conselho de Administração
- **Acesso e níveis de serviço (30%):** Quatro componentes, nomeadamente Nível de acesso em ABRs (água); Nível de acesso em ABRs (saneamento); Crescimento no acesso ao longo do tempo; Níveis de serviço com foco em programas de racionamento
- **Planeamento (20%):** Três componentes, nomeadamente disponibilidade de planos específicos para ABRs (desenvolvimento e implementação); Mapeamento (linha de base e actualização regular); Modelo de negócio a favor dos pobres
- **Financiamento (20%):** Três componentes, nomeadamente orçamento para ABRs extraído do plano; provisão de recursos (desembolsos) em relação a um orçamento para ABRs; atribuição equitativa do financiamento

A WASREB atribui anualmente um “Prémio Pro-Poor” à utilidade com melhor desempenho no serviço KPI pró-pobres. Os inquiridos indicaram que prémios de “prestígio” deste tipo têm um real valor incentivador, e também sugeriram que a avaliação pró-pobres fosse consequente para os serviços públicos, ajudando-os a aceder ao financiamento dos doadores.

Como em 2021, o desempenho a favor dos pobres é assim amplamente rastreado; mas ainda não está incorporado na classificação geral dos serviços públicos. A WASREB indica que esta é a intenção, com a ponderação do desempenho

33 KPI – Key Performance Indicator (Indicador Chave de Desempenho) – Nota do Tradutor

“Les organismes de réglementation qui s’engagent à offrir de meilleurs services aux pauvres peuvent être un puissant moteur d’engagement de plus haut niveau”.

a favor dos pobres dentro da classificação geral ainda a ser determinada.

Notamos também que o acompanhamento do desempenho do Quênia a favor dos pobres é grandemente facilitado pela existência de um mapeamento de alta qualidade das áreas de baixos rendimentos: estas são formalmente definidas e exaustivamente mapeadas ao abrigo do programa Majidata.³⁴ A existência de tal mapeamento não só facilita a monitorização do desempenho específico deficiente dos serviços públicos, mas também facilita o investimento direccionado para áreas de baixos rendimentos. As áreas urbanas de baixos rendimentos tendem a ser relativamente bem delimitadas no Quênia, pelo que o mapeamento é mais simples do que nos países onde os agregados familiares urbanos de baixos rendimentos estão mais amplamente espalhados pela cidade, ou onde os assentamentos de baixos rendimentos são bem delimitados mas pequenos e/ou transitórios. No entanto, em todos os contextos, uma melhor cartografia das áreas de baixos rendimentos (ou uma identificação mais específica dos agregados familiares de baixos rendimentos) pode constituir uma base forte para a responsabilização em matéria de Saneamento Urbano Integrado e Abrangente.

Finalmente, notamos que os reguladores desempenham um papel no avanço da inclusão não só através de mecanismos de responsabilização a favor dos pobres, mas também através da criação de estruturas tarifárias que são acessíveis.

3.4 Como pode ser reforçada a responsabilidade a um nível mais elevado?

Este documento centra-se na responsabilização dos prestadores de serviços mandatados. Contudo, como já foi referido na introdução à Secção 5, a responsabilização real alarga-se a níveis mais elevados: se os prestadores de serviços mandatados não tiverem os recursos e o apoio adequa-

dos do governo, temos de considerar que o verdadeiro fracasso é um fracasso do governo, e que é o governo que deve ser responsabilizado, e não o prestador de serviços.

Não oferecemos respostas fáceis a isto. É amplamente entendido pelos prestadores de serviços e pelos reguladores que o problema fundamental é a falta de afectação adequada do orçamento do governo ao saneamento, e particularmente ao saneamento sem esgotos. A responsabilização dos governos perante os seus cidadãos, incluindo os pobres urbanos, está fora do âmbito central deste documento, e é claramente uma questão profundamente complexa que envolve múltiplas questões, incluindo questões relacionadas com a utilização óptima de uma base tributária limitada, resposta apropriada a assentamentos urbanos não planeados e não autorizados, e questões mais amplas de democracia, desigualdade, corrupção, e direitos dos cidadãos. Os prestadores de serviços, reguladores, e outros actores do sector devem continuar a pressionar para uma maior atribuição de recursos ao saneamento para os pobres urbanos, e isto continuará a enfrentar um empurrão de pontos de vista opostos e de interesses instalados.

Contudo, consideramos que muitos dos mecanismos de responsabilização descritos neste documento, embora centrados na responsabilização da autoridade de serviço mandatada, são susceptíveis de ser eficazes no reforço da responsabilização do governo: um exemplo claro aqui é a recolha de dados e a transparência em torno dos níveis de serviço. Além disso, o aumento da responsabilização dos prestadores de serviços pode ter efeitos de arrastamento mais elevados: os serviços públicos e os municípios pressionados a servir melhor os pobres são susceptíveis de clamar mais alto pelo apoio governamental necessário, e os reguladores empenhados em melhores serviços para os pobres podem ser um poderoso motor de compromisso de nível mais elevado.

34 <http://majidata.go.ke/>



Imagem: Camas de secagem de lamas em construção. Crédito: B. Koelsch

4. Conclusões e recomendações

Com base nos vários casos descritos neste documento, apresentamos as seguintes conclusões e recomendações-chave para reforçar a responsabilização dos prestadores de serviços mandatados no contexto do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente:

A prestação de contas pelo saneamento sem esgotos, e serviços para os pobres, tem de ser um foco central. Descrevemos aqui alguns casos muito positivos de maior atenção dos reguladores e outros intervenientes ao saneamento sem esgotos, e aos serviços para os pobres urbanos. Estes são passos em frente muito encorajadores, mas a responsabilização pelo saneamento sem esgotos é, na melhor das hipóteses, embrionária, e em muitos casos ainda essencialmente inexistente. Isto está estreitamente ligado aos mandatos para o saneamento sem esgotos: em muito poucos casos vemos uma clara aceitação do saneamento sem esgotos como um serviço público com o mesmo estatuto que o saneamento com esgotos. Até que os esgotos e o saneamento sem esgotos sejam tratados em pé de igualdade, é pouco provável que vejamos a verdadeira responsabilidade exigida para o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente.

Apenas “capacitar” o sector privado dificilmente será suficiente. Vários países estão a fazer progressos significativos na introdução de serviços de saneamento sem esgotos e, mais especificamente, de serviços de remoção de lamas no quadro regulamentar. Mas muitas

vezes, o modelo de prestação de serviços está centrado em torno da capacitação e controlo do sector privado através do licenciamento: os operadores privados de remoção de lamas só podem obter e manter uma licença se puderem demonstrar a) que uma proporção estipulada dos agregados familiares que servem são de baixo rendimento e b) que estão a remover as lamas em segurança. Um modelo deste tipo básico está a ser aplicado ou considerado por várias cidades que estão a começar a levar mais a sério o saneamento sem esgotos, e pode potencialmente, através de subsídios a agregados familiares de baixos rendimentos, pagar em parte os custos de esvaziamento. Contudo, na ausência de subsídios muito substanciais, este não é um modelo de serviço público (contrastivamente com o saneamento, que é tipicamente um serviço público fortemente subsidiado disponível para uma pequena minoria): a verdadeira integração e a verdadeira responsabilização exigem provavelmente a contratação pública de operadores de esgotos, e não o mero licenciamento.

A prestação de contas pelo saneamento sem esgotos tem de dar forte atenção à contentorização. Existem fortes ligações entre a responsabilidade do prestador de serviços pela remoção de lamas, a responsabilidade do agregado familiar pela contentorização e remoção de lamas, e uma maior responsabilização pelo Saneamento Urbano Integrado e Abrangente. Se queremos um CWIS, até que ponto podemos considerar que a contentorização e a remoção de

“O fortalecimento da transparência é fundamental para a prestação de contas e uma vitória relativamente fácil.”

lajas seja apenas uma responsabilidade do agregado familiar? Claramente, em muitos locais os agregados familiares com baixos rendimentos não têm capacidade para pagar as instalações sanitárias que proporcionam uma boa contentorização e remoção de lamas, e não têm capacidade para pagar os custos de uma remoção regular. Entretanto, e quase universalmente, os estatutos municipais em torno da qualidade das instalações de saneamento, e em torno do requisito de esvaziamento, são inadequadamente aplicados (muitas vezes essencialmente porque não é razoável aplicar algo que é incomportável). Mais uma vez, isto tem de ser visto no contexto de um subsídio directo e indirecto maciço aos esgotos: porque é que o subsídio está a ser dado a famílias ricas, mas não a famílias pobres que não são obrigadas a recorrer aos esgotos? Os serviços públicos, os governos municipais, e os governos nacionais precisam de trabalhar em estreita colaboração para encontrar formas de avançar.

O reforço da transparência é fundamental para a responsabilização, e uma vitória relativamente fácil. Independentemente da estrutura institucional, deve haver recolha e publicação transparente de dados detalhados sobre os níveis e a qualidade dos serviços de saneamento. A recolha e publicação de dados detalhados sobre a qualidade dos serviços de saneamento, com métricas específicas para as áreas de baixos rendimentos, é um requisito fundamental para a responsabilização, e uma vitória relativamente fácil. Para além da recolha de dados específicos sobre saneamento, inquéritos regulares a nível municipal sobre a satisfação dos residentes com toda a gama de serviços básicos podem ser entregues a um custo relativamente baixo, e podem dar um forte contributo para a responsabilização.

A procura deve considerada central. A procura é muitas vezes entendida como a vontade de pagar. Mas no contexto dos serviços públicos, há uma questão mais fundamental: para que o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente aconteça, as pessoas que vivem em povoações de baixos rendimentos (incluindo povoações informais) precisam de esperar e exigir que a remoção de lamas como um serviço público, tal como esperam e exigem serviços de gestão do lixo, e tal como os residentes mais ricos da cidade esperam e exigem serviços de esgotos. Certamente que existem aqui desafios de economia política: é pouco provável que o governo encoraje as pessoas a exigir um serviço público que não está actualmente a ser prestado. Os parceiros de desenvolvimento podem talvez desempenhar aqui um papel, por exemplo apoiando a realização de inquéritos de satisfação com os serviços básicos, de acordo com a iniciativa Asivikelane na África do Sul (ver secção 2.8). Incentivar uma expectativa de serviços é fundamental, e pode construir os alicerces de um “contrato social” ao abrigo do qual os residentes de uma cidade não só exigem serviços, mas também reconhecem as suas próprias responsabilidades correspondentes.

Finalmente: os reguladores são um elo fundamental entre a responsabilização ascendente e descendente. Os reguladores eficazes “empurram para ambos os lados”, mediando a responsabilidade ascendente perante o governo e a responsabilidade descendente perante os consumidores e cidadãos de forma mais ampla (ao mesmo tempo que visam trabalhar com, e não contra, os prestadores de serviços). O equilíbrio entre estas diferentes relações é um acto de equilíbrio complexo, e os reguladores precisam de encontrar a abordagem mais adequada para alcançar a curto prazo uma melhoria real do saneamento para os pobres.

Bibliografia

Amin N et al. 2019 Quantitative assessment of fecal contamination in multiple environmental sample types in urban communities in Dacca, Bangladesh using SaniPath microbial approach. PLOS ONE 14(12): e0221193.

ESAWAS (2018) Regional benchmarking of water supply and sanitation utilities, 2017/2018 report.

ESAWAS (2019) Regulation Strategy and Framework for Inclusive Urban Sanitation Service Provision Incorporating Non-Sewered Sanitation Services. <https://esawas.org/index.php/en/list-all-categories/download/8-sanitation/26-regulation-framework-and-strategy-for-inclusive-urban-sanitation-service-provision>.

ESAWAS (2021) Citywide Inclusive Sanitation. <https://esawas.org/index.php/en/publications/sanitation>

Evans B et al. (2017) Limited services? The role of shared sanitation in the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development* 7 (3): 349–351

Freire D et al. (2020) Bottom-up accountability and public service provision: evidence from a field experiment in Brazil. *Research & Politics*, 7.

Gould C & Brown C (2020) Sanitation Challenge for Ghana Dignified City Award (Stage 2): Final Evaluation Report. ITAD.

Heller L (2018) The principle of accountability in the context of the human rights to safe drinking water and sanitation. Report of the Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation, presented at the 73rd session of the UN General Assembly.

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

Johannesburg Water (2021) Integrated Annual Report 2019/2020. <https://johannesburgwater.co.za/wp-content/uploads/2021/06/IAR-Joburg-Water-Final.pdf>

Mail & Guardian (2021) Why we need the Blue and Green Drop reports: 'Everyone in SA lives downstream from a sewage discharge point'. <https://mg.co.za/environment/2021-02-17-why-we-need-the-blue-and-green-drop-reports-everyone-in-sa-lives-downstream-from-a-sewage-discharge-point/>

Muller M (2020) Money down the drain: Corruption in South Africa's water sector. Water Integrity Network / Corruption Watch.

NWASCO (2018) Urban Onsite Sanitation and Faecal Sludge Management: Framework for Provision and Regulation in Zambia

NWASCO (2020) Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation. Sector Report. <https://www.nwasco.org.zm/index.php/media-center/publications/urban-and-peri-urban-wss-sector-reports/send/12-urban-and-peri-urban-wss-sector-reports/73-nwasco-sector-report-2020>

OECD (2015) The Governance of Water Regulators Results of the OECD Survey on the Governance of Water Regulators. In "The Governance of Water Regulators".

Paul S (1991) Accountability in public services: exit, voice, and capture. Policy Research Working Paper Series, no. 614. Washington, DC: World Bank.

RURA (2020) Draft Guidelines for Faecal Sludge Management. <https://rura.rw/index.php?id=231>

Serra D (2011) Combining top-down and bottom-up accountability: Evidence from a bribery experiment. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 28(3): 569–587.

SIWI/UNICEF/WHO/IADB (2021) *The WASHREG Approach: An Overview*. Stockholm and New York.

The Independent (2019) 'Daca WASA MD trashes TIB report on drinking water'. 21 April 2019. <http://www.theindependentbd.com/home/printnews/196566>

Water Integrity Network (2021) *Water Integrity Global Outlook 2021: Urban Water and Sanitation*.

World Bank (2004) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*.

WSUP (2021) *Quality Check: How can we ensure sanitation achieves health and quality of life outcomes in low-income areas*

WSUP Advisory (2021) *How can African national institutions incentivise subnational actors to improve water and sanitation in low-income urban areas? Report for the World Bank (Water Global Practice Water Supply and Sanitation Global Solutions Group), as yet unpublished.*

Yoshikawa LF & de Carli Rosellini C (2020) *Brazil's basic sanitation regulatory framework*. International Bar Association. <https://www.ibanet.org/article/90EB44B0-5346-4E00-993F-2DE6543708D7>

Zanchim KL & Teixeira B (2020) *The new regulatory framework: perspectives for water and sanitation in Brazil post-Covid-19*. International Bar Association. <https://www.ibanet.org/article/EA963D1D-66DF-4B41-AA87-A75744E98A2D>

Créditos e Agradecimentos.

Este artigo foi escrito por Guy Norman PhD (Urban Research Ltd., UK) e Richard Cheruiyot (WASREB, Quênia). Estamos gratos pela equipa de revisores: Yvonne Magawa (ESAWAS, Zâmbia), Alyse Schrecongost (Fundação Bill & Melinda Gates, EUA), e Liliane Kente (consultora independente, Quênia). Agradecimentos especiais vão também para todos os que contribuíram para esta publicação através de entrevistas e conteúdos: Abdulla Al-Muyeed (Departamento de Engenharia de Saúde Pública, Bangladesh); Mamadou Binte Diallo (ONAS, Senegal); Kathy Eales (consultora independente, África do Sul); Richard Franceys (consultor independente, Reino Unido); Chola Mbilima (NWASCO, Zâmbia); Abdumaliki Muyinda (Ministério da Água e Ambiente, Uganda); Punita Nook Naidu (consultora independente anteriormente com IWK e SPAN, Malásia); Allan Nkuruzinza (Kampala Capital City Authority, Uganda); Jacques Nzitonda (RURA, Ruanda); Julio César Teixeira (CESAMA, Juiz de Fora, Brasil); e Gisela Umuhumuza (WASAC, Ruanda).

Este trabalho foi gerido e dirigido pela ESAWAS com financiamento da Fundação Bill & Melinda Gates.



SANEAMENTO URBANO INTEGRADO E ABRANGENTE



Responsabilidade



Responsabilização



Recursos

Em colaboração com: **WSUP** | Water & Sanitation
for the Urban Poor

BLUECHAIN
CONSULTING

URBAN RESEARCH

