

Saneamento Urbano Integrado e Abrangente.

Planificação e Gestão de Recursos

Responsabilidade, responsabilização, e recursos

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

O escasso financiamento global para o saneamento urbano torna a sua utilização eficiente um imperativo. Uma gestão e planeamento eficazes dos recursos é fundamental para permitir que o financiamento seja mobilizado, bem direccionado e responsabilizado. O ambiente propício para apoiar a gestão e planeamento de recursos inclui uma combinação de políticas e mandatos claros, uma tomada de decisões transparente e sistemas sólidos de responsabilização. Para fornecer alguns conhecimentos iniciais sobre estas questões, foi realizada uma análise documental de mais de quarenta investimentos em saneamento urbano em vinte e oito países de África, Ásia e América Latina.

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

O Saneamento Integrado e Abrangente como serviço público

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

Mas o saneamento urbano seguro e abrangente protege fundamentalmente os bens públicos de saúde pública e o ambiente, independentemente do material utilizado para satisfazer essa necessidade. As acções descoordenadas dos tomadores de decisão do sector privado e dos agregados familiares no seu conjunto não conseguirão proteger os resultados seguros e inclusivos de saúde pública. A atribuição de financiamento público subsidiado a um segmento de mercado restrito levou frequentemente a uma utilização de financiamento público que é simultaneamente ineficiente e injusto, uma vez que exclui desproporcionadamente os mais pobres do benefício de subsídios públicos¹. Assim, há uma necessidade

¹ Schrecongost A et al. (2020) Citywide Inclusive Sanitation: a public service approach for reaching the urban sanitation SDGs. *Frontiers in Environmental Science* 8:19. doi: 10.3389/fenvs.2020.00019

urgente de sistemas institucionais que incentivem melhorias a nível das cidades em matéria de contenção segura, esvaziamento, transporte e tratamento de lamas fecais, incluindo mecanismos concebidos explicitamente para chegar aos mais pobres com serviços seguros equitativamente financiados e que protejam a saúde e o ambiente das comunidades mais vulneráveis.

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

Caixa 1: Requisitos-chave para o CWIS

Como acima referido, o Saneamento Integrado e Abrangente em toda a cidade depende fundamentalmente de três coisas: responsabilidades claras, forte responsabilização, e planeamento e gestão de recursos adequados para o fim a que se destinam.

- **São necessárias responsabilidades claras:** caso contrário, quem deve ser responsabilizado por garantir a prestação de bens e serviços públicos? Particularmente no caso do saneamento sem tratamento de esgoto, vemos frequentemente mandatos fragmentados e pouco claros, sem uma única entidade claramente responsável por assegurar que o saneamento de uma cidade (com e sem tratamento de esgoto) esteja a funcionar de forma eficaz e abrangente. Compreender os limites da responsabilidade é igualmente importante: muitas vezes espera-se que as autoridades públicas actuem sobre necessidades sociais que estão para além do âmbito do seu mandato legal.
- **É necessária uma forte responsabilização:** é necessário que existam mecanismos para assegurar que as autoridades mandatadas cumpram os requisitos do seu mandato. O modelo mais simples é a regulação dos serviços de utilidade pública subnacionais por um regulador nacional independente. Mas dependendo de quem tem o mandato, podem ser aplicáveis outros mecanismos para assegurar a prestação de contas.
- **São necessários recursos adequados:** as instituições mandatadas não podem satisfazer os seus requisitos na ausência de mecanismos para assegurar o recurso financeiro necessário. Não se trata apenas de financiamento suficiente: trata-se de processos bem concebidos e transparentes de atribuição de financiamento com base em prioridades e modalidades acordadas, que são informadas por dados e monitoradas para assegurar que os resultados sejam alcançados.

Planeamento e Gestão de Recursos: um quadro para análise

Quadros de financiamento bem articulados proporcionam uma base sólida para o investimento

Um quadro de financiamento sólido é um instrumento chave na mobilização, planeamento e gestão dos recursos utilizados para a prestação de serviços de saneamento urbano. Definindo claramente os princípios de financiamento e articulando a forma como as decisões de financiamento são tomadas, os quadros de financiamento podem orientar a forma como o governo central assegura e atribui recursos às autoridades de saneamento. A coerência e transparência nesses processos de tomada de decisão permitem uma maior integridade nos processos de financiamento, e apoiam os usos apropriados dos recursos, e a oferta de modelos de financiamento sustentáveis e escaláveis. As condições prévias para desenvolver um quadro de financiamento incluem objectivos de acesso universal e prioridades sectoriais claramente articuladas. Os quadros de financiamento também exigem o envolvimento de uma série de partes interessadas, para informar a compreensão do panorama e dos riscos do financiamento, e para participar na tomada de decisões relacionadas com as necessidades e alocações financeiras.

Imagem 1: Desenvolvimento do Quadro de Financiamento e Resultados Planeados



Os quadros de financiamento são compostos por vários elementos, mas dentro de um quadro de financiamento sólido é possível encontrar princípios sobre a utilização e fluxo de recursos, políticas a favor dos pobres e estruturas tarifárias, para além de abordagens de recuperação de custos. Outros documentos orientadores incluem planos de investimento e financiamento, que consideram o financiamento disponível e a capacidade de recursos humanos. Idealmente, estes seriam construídos "de baixo para cima" a partir de planos desenvolvidos pelas autoridades locais e/ou serviços públicos. Os planos de financiamento, onde os critérios de atribuição são claramente definidos, podem resultar numa tomada de decisão mais transparente e orientada por dados, e em melhores resultados de investimento monitorados. Uma monitoria mais forte tem o potencial de conduzir a ganhos de eficácia do investimento e a resultados mais equitativos.

Os investimentos no sistema nacional de infra-estruturas ligeiras devem acompanhar as grandes infra-estruturas físicas.

O planeamento de serviços de longa duração reque a identificação e estimativa dos custos da prestação de serviços de saneamento urbano, para além do material e da mão-de-obra. Foram feitos alguns progressos na identificação e alocação de recursos para a operação, manutenção e custos de renovação de activos, mas há também necessidade de se identificar e financiar infra-estruturas nacionais ligeiras e custos de operação do ciclo de vida desses sistemas. O sector carece de exemplos e de custos claros dos investimentos necessários para estabelecer e manter infra-estruturas de sistemas nacionais para apoiar as autoridades de serviços, tais como planeamento financeiro, sistemas de informação de gestão, facturação aos clientes e sistemas reguladores.

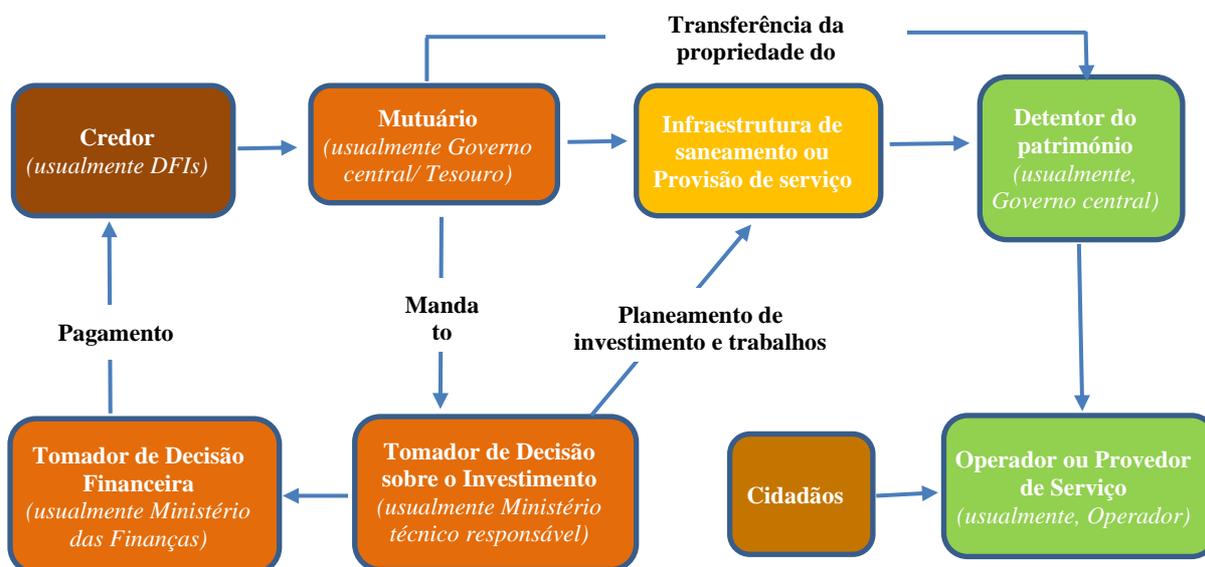
As finanças públicas devem estar no centro de uma combinação de financiamento equilibrado

Os países em desenvolvimento financiam os custos do ciclo de vida dos serviços de saneamento urbano através de uma combinação de tarifas, impostos e transferências. Embora o investimento em saneamento urbano a partir dos impostos governamentais seja justificável devido ao facto de os serviços de saneamento serem um bem público, as provas mostram que o orçamento governamental atribuído a esta área é limitado. Apesar de ser amplamente adoptado nas políticas sectoriais, a recuperação total dos custos através de tarifas é difícil de se alcançar quando se considera o ciclo de vida completo e os custos mais amplos do sistema. Assim, o financiamento dos parceiros de desenvolvimento (subvenções e empréstimos) continua a ser a fonte mais significativa de financiamento para o saneamento urbano. No entanto, existe um consenso cada vez maior de que os recursos devem ser potenciados para aceder ao financiamento do sector privado. A utilização bem informada de finanças públicas limitadas, em conjunto com mandatos adequados, quadros de responsabilização e controlos de integridade da gestão de recursos, permite que as finanças públicas atraiam as finanças privadas em vez de as excluir. O equilíbrio do investimento nas tarifas e transferências é afectado pelo contexto de cada país, incluindo a clareza do quadro de financiamento, e o alinhamento entre o investimento e a tomada de decisões financeiras e os mandatos de prestação de serviços.

Os mecanismos de financiamento precisam de ser adaptados para se corresponderem ao que é permitido e desejável em diferentes contextos

As disposições jurídicas, políticas e institucionais que moldam o sector da prestação de serviços também moldam a gama de mecanismos de financiamento relevantes. Por exemplo, se os governos locais são autorizados e encorajados a pedir emprestado financiamento no mercado, ou a manter o dinheiro que angariam dos impostos. A análise dos mandatos específicos de cada país e contexto e das estruturas de responsabilização (ver tipologias apresentadas nos outros documentos) proporcionam um enquadramento útil para se rever a robustez dos quadros de financiamento e a adequação dos diferentes mecanismos de financiamento. Um desafio significativo que os serviços de saneamento urbano enfrentam é que as decisões de financiamento, as decisões de investimento, a propriedade dos activos e as operações muitas vezes se situam com diferentes partes interessadas, tal como esquematizado na Figura 2. Normalmente, o mutuário é o governo nacional, sendo o responsável pela decisão de financiamento o Ministério das Finanças simultaneamente responsável pela decisão de investimento, considerado o ministério "técnico" responsável. O proprietário do activo é muitas vezes o governo local, com uma empresa de serviços públicos a actuar como prestador de serviços. Em diferentes contextos, estes papéis são desempenhados por diferentes actores, em combinações variáveis, mas isto proporciona um quadro útil para uma análise mais aprofundada.

Imagem 2: Exemplo ilustrativo de financiamento e tomada de decisão de investimento



Planeamento e Gestão de Recursos: principais oportunidades e caminhos a seguir

O planeamento eficaz dos recursos requer alinhamento de responsabilidades, tomada de decisões e incentivos

Múltiplas organizações que participam ou dependem de decisões de financiamento têm de rever colectivamente e moldar decisões financeiras nacionais muito importantes, incluindo detentores de activos, investidores, autoridades, financiadores e vários ministérios. Muitas vezes este processo é opaco ou *ad hoc*, com o financiamento e a tomada de decisões de investimento não-alinhados com os mandatos de prestação de serviços, resultando num desajuste entre os incentivos que actuam em diferentes entidades. Este desajustamento aumenta com a maior "distância" entre os prestadores de serviços e as decisões de financiamento. As evidências iniciais da nossa revisão dos investimentos em saneamento urbano sugerem que, ter as funções de financiamento e investimento alojadas em ministério nacional não favorece a autonomia e profissionalização da tomada de decisões. Quando a responsabilidade cabe a uma autoridade nacional, um grupo predeterminado de múltiplos interessados pode apoiar a tomada de decisões, como no

Burkina Faso, onde um mecanismo de múltiplos interessados analisa o progresso do sector e novos compromissos de financiamento. Onde a responsabilidade pela prestação de serviços de saneamento urbano foi transferida para um nível inferior do governo, o planeamento de 'cima para baixo' e a atribuição de financiamento obriga as agências de financiamento a desempenharem um papel de apoio aos prestadores de serviços.

A fraca monitoria limita a compreensão da eficácia do investimento e cria riscos para a integridade do investimento

A nossa análise inicial dos investimentos em saneamento urbano destacou os pontos mais fracos na monitoria dos investimentos do sector. As ligações entre os investimentos desembolsados e os resultados são muitas vezes fracos, com ênfase nos resultados, enquanto o acesso e a eficácia dos serviços planificados muitas vezes não são controlados. Isto é agravado pelo desencontro entre a tomada de decisões financeiras e a prestação de serviços, o que pode resultar na falta de dados de investimento transparentes e de boa qualidade, e na falta de responsabilização pelos resultados. Esta falta de transparência tem impacto na capacidade de responsabilização dos financiadores e das instituições mandatadas. O alinhamento de planos e finanças a longo-prazo aumenta a responsabilização, utilizando instrumentos como a regulação económica e uma combinação de incentivos positivos e negativos. Um acompanhamento eficaz também permite rever a sustentabilidade e a escalabilidade do investimento financeiro. Isto apoia uma melhor análise do equilíbrio das finanças entre as tarifas, impostos e transferências: por exemplo, a viabilidade do investimento público a longo-prazo, ou da dependência de financiamento externo. Por sua vez, isto pode proporcionar maior clareza sobre a escalabilidade dos quadros financeiros, e sobre os mecanismos para alargar e reforçar os serviços.

A recuperação total dos custos não é viável: finanças públicas bem concebidas atraem as finanças privadas e beneficiam os pobres

Ir além de uma abordagem de financiamento centrada na recuperação total dos custos através de tarifas é fundamental se os países esperam avançar para os ODS. É especialmente verdade se as autoridades de serviços tiverem de fazer a transição de planos de investimento e sistemas de serviços para se envolverem em linhas de serviços fundamentalmente novas e diferentes; se tiverem de se dirigir às comunidades em expansão sem saneamento com esgoto como clientes com necessidades de serviços básicos e imediatos; se os mais pobres forem alcançados equitativamente; e se as cidades forem apoiadas para fazer face às alterações climáticas. Uma maior contribuição do elemento "fiscal" das tarifas, impostos e transferências é necessária e justificada com base na fundamentação dos benefícios sociais mais amplos de um saneamento melhorado.

O aumento do financiamento através dos impostos tem de ser acompanhado por uma maior descentralização fiscal para capacitar os mandatados para prestar serviços e as necessárias medidas de integridade para gerir as alocações, as despesas e os resultados desses investimentos. Uma maior descentralização fiscal pode, por exemplo, facilitar a inovação necessária nos sistemas tarifários e modelos de subsídios cruzados, o que pode aumentar os rendimentos e sustentar a capacidade de um prestador de serviços de aceder ao financiamento comercial. No entanto, o desalinhamento de responsabilidades e incentivos faz correr o risco de se dificultar a transição para mecanismos de financiamento mais localizados. Para os governos e serviços públicos locais, há poucos incentivos para procurar um melhor equilíbrio entre financiamento público e comercial, quando o financiamento do desenvolvimento está disponível. Da mesma forma, os bancos de desenvolvimento não têm actualmente incentivos suficientes incorporados nas suas operações de empréstimo para promover esta transição.

O financiamento comercial apresenta uma oportunidade, desde que as barreiras possam ser ultrapassadas

Os potenciais investidores comerciais precisam de ser convencidos da oportunidade e dos argumentos comerciais para fornecer financiamento ao investimento no sector do saneamento urbano. A capacidade do governo local para aceder ao financiamento comercial nos países em desenvolvimento é muitas vezes dificultada pelos quadros institucionais existentes que impedem esses empréstimos, e pela fraca credibilidade das entidades governamentais locais. Enquanto a primeira questão pode ser abordada através de alterações às políticas e regulamentos, a segunda é susceptível de exigir melhorias na governação empresarial e na sustentabilidade fiscal dos prestadores de serviços, que devem ser activamente reforçadas

pelos governos centrais e reguladores. Isto inclui a aplicação das normas relativas ao pagamento atrasado de serviços públicos das agências governamentais e uma diligência efectiva na viabilidade comercial da assunção de dívidas adicionais. A extensão do acesso ao financiamento comercial é também afectada pela maturidade dos mercados financeiros locais e pelo profissionalismo do pessoal para implementar eficazmente a função de financiamento e estabelecer mecanismos alternativos de financiamento. Tal como com as finanças públicas, o financiamento do desenvolvimento concessional bem estruturado pode ser utilizado para atrair financiamentos privados, tornando os empréstimos mais acessíveis ao governo local e aos serviços públicos e reduzindo o risco para os investidores.

Notas conclusivas

Um planeamento e gestão eficiente e eficaz dos recursos são essenciais para expandir os serviços urbanos de saneamento e aumentar a equidade da cobertura. A abordagem do sector à alocação de recursos necessita de uma mudança para identificar e planear o financiamento de infra-estruturas nacionais ligeiras e os custos do ciclo de vida do funcionamento dos sistemas de saneamento. É necessário um quadro financeiro claro que estabeleça princípios de financiamento e disposições institucionais e alinhe a tomada de decisões de investimento e financiamento com mandatos para a prestação de serviços. Para permitir isto, as disposições institucionais dos países devem apoiar a autonomia de acção, profissionalizando o planeamento e implementação de investimentos e melhorando a responsabilização pela forma como os fundos são gastos, com relatórios transparentes sobre processos de decisão de investimento, despesas e resultados.