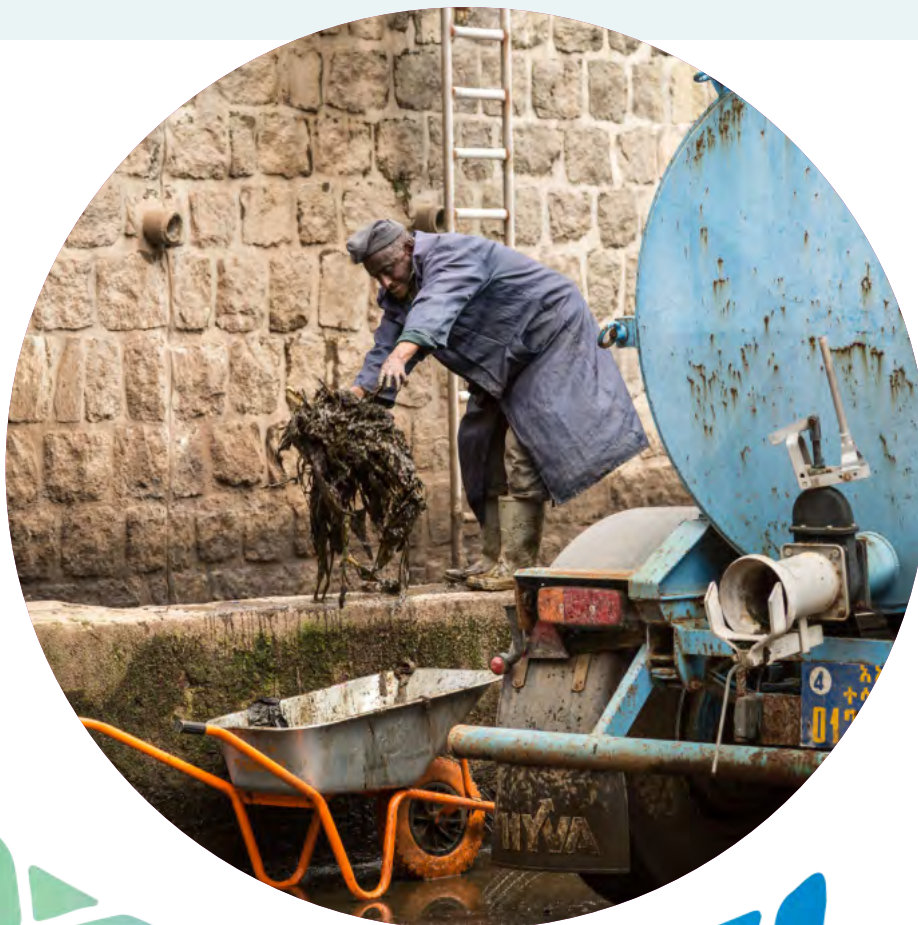


Saneamento Urbano Integrado e Abrangente: Como é que os recursos podem ser geridos eficazmente?



Índice

1 Introdução	3
1.1 As três funções do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente	3
1.2 Porque é importante o planeamento e gestão de recursos?	4
1.3 Definições, metodologia e questões estruturantes	5
1.4 Estrutura da publicação	6
2 Componente de um Quadro de Financiamento para o CWIS	7
2.1 Políticas/Estratégias Sectoriais - prioridades e objectivos	8
2.2 Compreender os custos e necessidades financeiras	8
2.3 Envolvimento das partes interessadas nos processos de planeamento financeiro	9
2.4 Avaliações do risco	10
2.5 Critérios de Alocação Clara e Planos de Investimento Orientados por Dados	10
2.6 Fontes Financeiras e Mobilização de Recursos	11
2.7 Sistemas de monitorização dos resultados do investimento	11
2.8 Resumo dos Quadros de Financiamento a Nível da Situação de cada País	12
3 Lacunas e Questões Comuns com Estruturas de Financiamento	13
3.1 Fraco alinhamento entre estratégias, alvos e financiamento de saneamento urbano	13
3.2 O equilíbrio financeiro existente nem sempre é claro	14
3.3 Má compreensão das necessidades futuras de investimento	16
3.4 As atribuições de impostos governamentais não reflectem a natureza de serviço público da melhoria dos resultados do saneamento	17
3.5 As tarifas continuam a ser uma parte importante da combinação de financiamento, mas as provas sugerem que a recuperação total dos custos é inviável	18
3.6 A divisão de responsabilidades pode dificultar a concessão de subsídios cruzados para o saneamento sem esgotos	19
3.7 O envolvimento do sector privado e o financiamento comercial representam uma oportunidade, desde que as barreiras possam ser ultrapassadas	20
3.8 O desalinhamento de responsabilidades, tomada de decisões e incentivos	21
3.9 Os KPIs para o saneamento urbano são fracos e insuficientes para orientar as prioridades financeiras	24
3.10 As comunidades pobres e informais continuam a ser marginalizadas nas prioridades financeiras	25
4 Discussão	26
4.1 Compreender melhor o custo do CWIS	26
4.2 Os investimentos em infra-estruturas imateriais do sistema nacional devem acompanhar as infra-estruturas materiais	27
4.3 A acessibilidade dos preços continua a ser um constrangimento para uma combinação equilibrada de financiamento e uma prestação de serviços viável	28
4.4 Os impostos têm de constituir uma proporção maior de financiamento mist	29
4.5 Alinhamento de incentivos ao investimento em saneamento urbano	29
4.6 Utilização de dados de monitorização para melhorar o desempenho, impulsionar o investimento e combater a desigualdade	30
5 Conclusões	33
Bibliografia	35
Créditos e Agradecimentos	36

Imagem da capa: Estação de tratamento de águas residuais, Adis Abeba, Etiópia. Crédito da foto: Chris Terry.





Imagem: Operadores FSM em Lusaca, Zâmbia

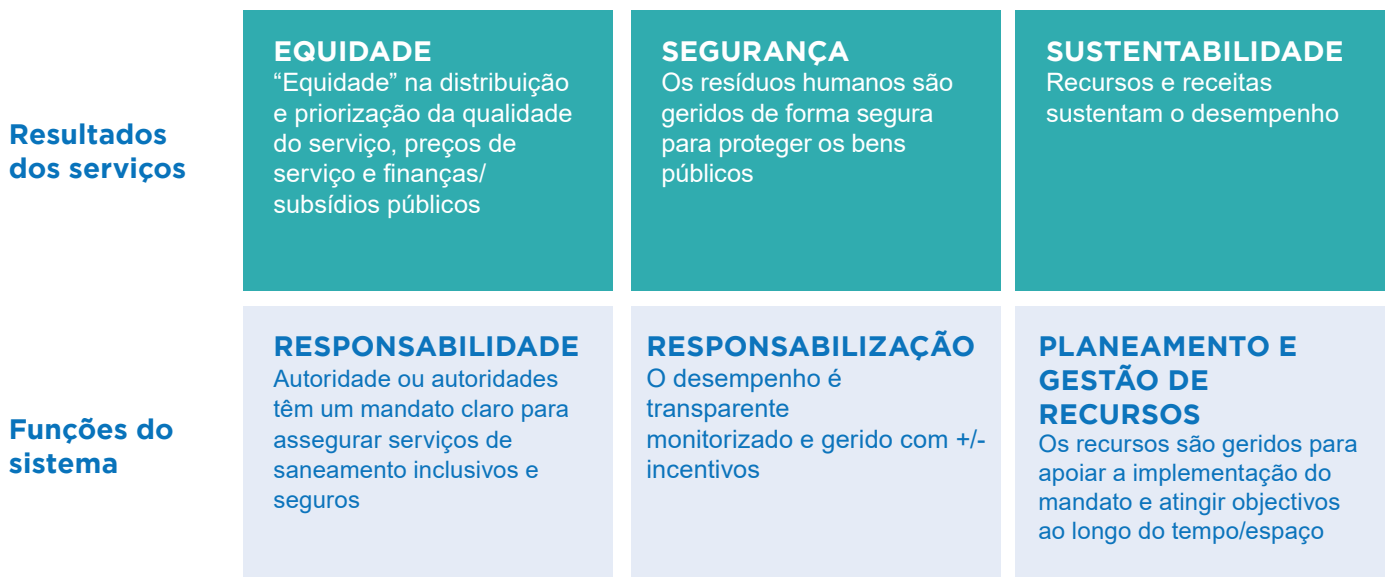
1.0 Introdução

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 de 2021 (ESAWAS 2021). Este documento é uma das três publicações complementares que explicam estas funções em mais pormenor, com

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 como serviço público

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.

base em estudos de casos específicos: esta publicação centra-se no planeamento e gestão de recursos.

Numa breve publicação complementar (ESAWAS, 2021), fornecemos uma breve panorâmica inicial do planeamento e gestão de recursos no contexto do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente. Essa publicação curta introduz a componente de um quadro financeiro que os países e as cidades necessitam para apoiar o planeamento e a gestão de recursos e destaca alguns dos desafios que o fraco alinhamento da tomada de decisões financeiras e operacionais pode ter na obtenção de resultados. Nesta publicação, exploramos estas questões com maior profundidade, baseando-nos particularmente na experiência de sete países: Bangladesh, Quênia, Moçambique, Senegal, Uganda, e Zâmbia. A fim de obter uma boa compreensão da situação nestes países, realizámos entrevistas a peritos respondentes para cada país. Além disso, foram também retiradas referências da literatura sectorial sobre experiências no Camboja, China, Etiópia, Índia, Nepal e Filipinas

1.2 Porque é importante o planeamento e gestão de recursos?

Dadas as alterações climáticas, a urbanização, e o envelhecimento das infra-estruturas, os serviços de saneamento urbano são cada vez mais difíceis de prestar, mas ainda mais cruciais para a resiliência da cidade. O conceito de Saneamento Urbano Integrado e Abrangente foi proposto para abordar uma necessidade urgente e crescente de concentrar a atenção do público e especialmente do governo na necessidade de mudar as prioridades de “soluções” centradas em infra-estruturas pequenas, dispendiosas e limitadas

para mandatos centrados em serviços, sistemas de responsabilização, e planeamento e gestão de recursos.

Para compreender como mudar e melhorar os sistemas, começamos por procurar compreender os incentivos dos actores-chave. Com essa base, podemos então identificar que mudanças institucionais são necessárias para incentivar esses actores - cidadãos, empresas privadas, e agências públicas - a encontrar continuamente formas de prestar e melhorar serviços no contexto dos níveis de recursos, desafios e necessidades em constante mudança de uma cidade. Para compreender os incentivos em torno dos serviços públicos em qualquer contexto de uma cidade-país, há três questões fundamentais a colocar:

- Quem é responsável por que resultados?
- Como são eles responsabilizados por essa responsabilidade?
- Como é que dispõem de recursos para planear e gerir a sua responsabilidade?

Estas questões são úteis porque desencadeiam uma interrogação mais profunda das estruturas de incentivos que devem ser compreendidas para a concepção de intervenções, sejam elas de natureza financeira, legal ou social. São questões fundamentais em torno das quais outras podem ser organizadas.

O planeamento e gestão de recursos abrange a alocação, distribuição, despesas e monitorização de recursos (financiamento, bens e pessoas) ao longo do tempo e do local. Assegurar que os recursos são efectivamente atribuídos e utilizados para prestar serviços de saneamento urbano, requer o envolvimento de múltiplos actores e está explicitamente ligado às outras funções da CWIS - responsabilidade e responsabilização.

Tal como foi estabelecido na outra publicação, as expectativas podem muitas vezes ser colocadas nos organismos públicos para fornecer serviços de saneamento que estão fora do seu mandato legal e, portanto, para além da sua capacidade legal de recolher e utilizar receitas ou financiamento para actividades. Nesses cenários, os mecanismos de responsabilização e financiamento não estão a moldar ou a reforçar os sistemas fundamentais de prestação de serviços.

A atribuição de recursos requer uma compreensão clara das necessidades de recursos, bem como uma capacidade técnica e de absorção local. Além disso, para responsabilizar os responsáveis pela prestação de serviços de saneamento urbano (autoridades de serviço), estes devem ter acesso a recursos suficientes. Para o conseguir, os processos de planeamento e priorização de investimentos devem ser claramente documentados, transparentes, e envolver as partes interessadas relevantes. Sempre que possam ser estabelecidos incentivos eficazes ao desempenho, tais sistemas podem fomentar a capacidade das autoridades de serviço, a capacidade de resposta, e a inovação.

1.3 Definições, metodologia e questões estruturantes

O documento reviu os sistemas de planeamento e gestão de recursos e as abordagens tanto na cadeia de serviços de saneamento como em diferentes níveis de governo. Tal como estabelecido nas publicações sobre responsabilidades desta série, o mandato para o saneamento urbano reside numa de duas instituições: o governo local (frequentemente autoridades municipais); e o serviço público, que pode ser de propriedade pública ou privada. Além disso, a estrutura do mandato pode ser distinguida ao longo da cadeia de abastecimento, ou seja, se as responsabilidades pelo saneamento com esgotos e sem esgotos forem integradas, e assim detidas conjuntamente por uma instituição, ou divididas entre o serviço público e o governo local. Conforme a posição em que estes mandatos se situam, têm impacto nos intervenientes envolvidos na tomada de decisões relacionadas com o planeamento de recursos e também na abordagem à mobilização e gestão de recursos.

Além disso, o planeamento e gestão de recursos também é afectado se a jurisdição da autoridade de serviço for a nível nacional, regional ou municipal. A **descentralização** fiscal é a transferência da responsabilidade pela cobrança de despesas e receitas em apoio à prestação de serviços. A **descentralização** fiscal pode geralmente ser dividida em um de três modelos principais. Desconcentração em que o governo central estabelece delegações regionais para a prestação de serviços, mas o poder e a tomada de decisões ainda se encontram com o governo central. Por **delegação**, os governos centrais

A qui s'adresse cette publication?

A qui s'adresse cette publication ? Le public cible de cette publication est large, y compris les forums régionaux sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH), les décideurs politiques au niveau national, les décideurs municipaux, les agences de développement, les agences de financement et d'autres professionnels de WASH. Cependant, les auteurs considèrent que le document peut être particulièrement utile pour les décideurs au niveau politique, y compris (par exemple) le personnel technique supérieur au sein des ministères nationaux. Le public principal comprend en outre les cadres supérieurs et intermédiaires des organismes de réglementation et les autorités d'assainissement au niveau de la ville..

transferem a responsabilidade pelos serviços para os governos locais. Embora os governos locais tenham aumentado o controlo, continuam a ser responsáveis perante o governo central. Finalmente, por delegação, a autoridade plena é transferida para os governos locais quase autónomos. A descentralização fiscal pode ser ainda dividida em descentralização de despesas - o nível de autonomia que o governo local tem relativamente às decisões de despesas para a prestação de serviços - e **descentralização de receitas** - a capacidade dos governos locais para cobrar impostos, tarifas e outras receitas em apoio a estas despesas.

O mapeamento global para informar esta publicação foi realizado através de uma revisão documental, incorporando estudos de países, relatórios de consultoria, artigos de conferências e artigos de revistas. Isto foi complementado através de discussões com peritos a nível mundial e nacional. Os nossos principais pontos de referência para determinar como o planeamento e gestão de recursos são realizados nos países em foco foram documentos políticos, quadros e estratégias a nível nacional. Com base no acima exposto, o documento global visava responder a quatro questões centrais de estruturação:

- Olhando para os países, como é planeado e gasto o financiamento do saneamento urbano, e como é que as estruturas de financiamento apoiam ou a falta delas dificultam estes processos?
- Como é que as normas de financiamento do sector contribuem ou exacerbam a equidade e a eficácia na utilização de recursos escassos?
- Como é que a relação entre a tomada de decisões financeiras e a responsabilidade operacional pelo saneamento urbano afecta a viabilidade financeira dos investimentos e a eficácia da prestação de serviços?
- Como é que a estrutura e a eficácia dos mecanismos de responsabilização têm impacto na orientação (equidade), utilização e eficácia do financiamento?

A quem se dirige esta publicação? O público alvo desta publicação é vasto, incluindo fóruns regionais de Água, Saneamento e Higiene (WASH), decisores políticos a nível nacional, decisores 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 das autoridades de saneamento a nível das cidades.

1.4 Estrutura da publicação

Esta publicação está estruturada da seguinte forma:

- A secção 2 estabelece os componentes que devem ser incluídos num quadro de financiamento para a CWIS.
- A Secção 3 apresenta as lacunas e questões relacionadas com os quadros de financiamento para a CWIS, estas conclusões são fundamentadas nas perspectivas em primeira mão dos nossos informadores especializados que trabalham no seio das autoridades reguladoras e de nível municipal.
- A Secção 4 discute algumas das descobertas emergentes relacionadas com questões-chave em torno do planeamento e gestão de recursos para o saneamento urbano.
- A Secção 5 apresenta um resumo de conclusões abrangentes, destinadas principalmente aos decisores políticos a nível nacional nos Ministérios, decisores a nível de cidades, reguladores e doadores



Imagem: Camiões de transporte de águas residuais, Addis Abeba, Etiópia. Crédito: Chris Terry

2. Componente de um Quadro de Financiamento do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente (CWIS)

Com base em exemplos dos países analisados, esta secção passa em revista as componentes-chave para os quadros de financiamento do CWIS e a forma como estes devem ser organizados. Embora seja razoavelmente bem aceite que quadros de financiamento claramente articulados fornecem uma base sólida para o planeamento, mobilização e gestão dos recursos sectoriais, em muitos contextos os quadros de financiamento carecem de algumas das componentes chave que lhes permitam orientar os investimentos e apoiar a obtenção de resultados de uma forma equitativa.

Os quadros de financiamento não são normalmente um documento único, mas tal como se apresenta na Figura 2, um quadro de financiamento robusto é composto por vários elementos. Uma condição prévia para desenvolver um quadro de financiamento inclui prioridades, objectivos e responsabilidades

claramente articuladas do sector, estabelecidas nas estratégias e políticas sectoriais. Para além destes, tem que se de incluir componentes que apoiem a avaliação e diagnóstico das necessidades e fontes financeiras, bem como elementos estratégicos que orientem a atribuição e o fluxo de financiamento. Uma monitorização mais forte tem o potencial de conduzir a ganhos de eficácia do investimento e a resultados mais equitativos. Idealmente, estes diferentes elementos seriam construídos “de baixo para cima” a partir de planos desenvolvidos pelas autoridades locais e/ou serviços públicos utilizando os seus próprios sistemas de dados que apoiam a prestação de serviços localmente, mas que são guiados por poderes nacionais (ou estatais) para também informar a responsabilidade e o financiamento. As secções seguintes apresentam algumas das componentes-chave dos quadros de financiamento e recorrem a exemplos dos países em foco e do contexto mais amplo do sector.

Figura 2: Desenvolvimento do Quadro de Financiamento e Resultados Planeados



2.1 Políticas/Estratégias Sectoriais - prioridades e objectivos

Políticas e estratégias nacionais que articulam claramente o saneamento urbano como uma prioridade, objectivos sectoriais, e responsabilidades dos diferentes actores proporcionam uma base sólida para o planeamento e alocação de investimentos, e as componentes mais amplas de um quadro de financiamento. O relatório de avaliação da política de saneamento do AMCOW (AMCOW, 2019) fez recomendações claras sobre a necessidade de se ligar mais sistematicamente as estratégias e políticas do sector com as necessidades e abordagens de financiamento do saneamento urbano. Embora tais documentos não permitam só por si, um planeamento e gestão eficazes dos recursos, fornecem a direcção para o desenvolvimento e planeamento de estratégias financeiras mais detalhadas.

As estratégias de saneamento urbano, aprovadas ao mais alto nível do governo, fornecem um ponto de referência crucial para a priorização do financiamento ao saneamento urbano durante os processos de orçamentação, especialmente onde há competição por recursos escassos. A análise do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) sobre investimentos em saneamento urbano (ADB, 2018) observou que as campanhas nacionais de sensibilização para os benefícios dos investimentos em saneamento urbano para a saúde pública e o ambiente criam condições para investimentos bem sucedidos.

Os compromissos governamentais para com o sector devem ser apoiados com metas e indicadores-chave de desempenho (KPI)² para medir o progresso e agir como um meio de responsabilização pelas decisões de investimento. As metas e KPIs têm também demonstrado ser uma ferramenta eficaz para apoiar uma abordagem mais estratégica da atribuição de recursos, monitorização do desempenho e a focalização nas comunidades pobres. Para que uma estratégia se alinhe e contribua para uma mudança activa para os princípios do CWIS, seria importante assegurar que os resultados do CWIS (equidade, segurança e sustentabilidade) se reflectam nas prioridades e objectivos das estratégias.

2.2 Compreender os custos e necessidades financeiras

As análises financeiras e económicas constituem uma parte crucial da orientação do financiamento do sector do saneamento urbano, e devem incorporar, ou pelo menos alinhar-se com as estratégias e objectivos nacionais. Tais análises permitem aos decisores medir os custos e potenciais receitas da prestação de serviços de saneamento urbano ao longo da cadeia de abastecimento e alocar recursos limitados de forma mais eficiente. Uma análise financeira exaustiva permite comparações dos custos e benefícios das opções de saneamento em toda a cadeia de serviços para chegar a uma tecnologia apropriada adequada ao ambiente local. As análises económicas, cobrindo os

custos e benefícios económicos, podem fornecer mais informações, incluindo sobre os custos de oportunidade da próxima melhor utilização dos recursos.

Um primeiro passo útil na avaliação financeira é que o governo nacional e as autoridades de serviços revejam as abordagens de financiamento existentes para a prestação de serviços de saneamento urbano. Isto deve ter em conta os custos existentes, tanto as despesas de capital (CAPEX) para infra-estruturas como as despesas operacionais (OPEX) para os prestadores de serviços, bem como os investimentos domésticos. Outros factores de custos financeiros devem também ser considerados, incluindo o impacto do câmbio, taxas de inflação e ano base do preço. As alterações nos níveis de serviço, bem como as derrapagens e fugas, devem ser tidos em conta nos processos de cálculo de custos.

Com uma compreensão clara dos custos associados às infra-estruturas existentes, as boas práticas sugerem que os processos de planeamento devem identificar uma gama de soluções técnicas alternativas e estabelecer os custos destas diferentes alternativas. Os investimentos em infra-estruturas de saneamento urbano têm-se centrado tradicionalmente em sistemas de esgotos, estações de tratamento de águas residuais e infra-estruturas relacionadas. O CWIS põe mais ênfase numa gama mais ampla de infra-estruturas para apoiar a prestação de serviços através da cadeia de serviços de saneamento, com maior ênfase para o saneamento sem esgotos.

A revisão do custo financeiro das diferentes opções de saneamento permite aos governos, doadores e prestadores de serviços ter uma imagem mais clara das diferentes opções, tais como soluções no local contra sistemas com esgotos. Uma mistura de tecnologias com esgotos e sem esgotos, modelos de prestação de serviços e abordagens de preços é muitas vezes necessária para permitir a realização de investimentos e a prestação de serviços de uma forma equitativa. Assim, deve ser considerada uma gama de cenários de custos e necessidades financeiras. Embora o CWIS coloque uma forte ênfase na equidade, segurança e sustentabilidade dos resultados, a análise poderia também considerar benefícios directos quantificáveis (por exemplo, aumento do valor da terra e melhorias nas condições ambientais, qualidade da água, saúde pública) e benefícios indirectos previstos, tais como um aumento da atractividade para os turistas e a comunidade empresarial.

No Uganda, o planeamento financeiro estratégico aumentou a sensibilização nacional para a higiene e o saneamento, promoveu o envolvimento dos administradores distritais e melhorou a coordenação entre os três principais ministérios responsáveis. O Plano de Investimento Sectorial (SIP) produzido em 2004 foi a primeira tentativa de se produzir estimativas coerentes dos custos das suas aspirações no sector do WASH. No contexto do SIP, as necessidades totais de financiamento dos subsectores foram geradas em diferentes cenários (tais como objectivos de cobertura, níveis de subsídio, tarifas, níveis de água não contabilizados, níveis de serviço, tecnologia) e com pressupostos

sobre o nível de subsídio público disponível. Como uma derivação do SIP completo, foi desenvolvida uma estratégia separada de financiamento do saneamento e higiene. O objectivo era mostrar claramente quanto financiamento seria necessário para os elementos de “software” para atingir os objectivos de saneamento e fornecer uma ferramenta que mostrasse o efeito dos défices de financiamento e oferecesse uma ajuda para otimizar a despesa dos orçamentos existentes. Mais genericamente, proporcionou uma plataforma nacional sobre a qual as estratégias distritais e municipais poderiam ser desenvolvidas.

Um factor importante que muitas vezes se perde na análise financeira e de custos é a forma como o sector irá aproveitar sinergias para reduzir as necessidades totais de financiamento e maximizar o impacto dos investimentos. Várias ferramentas de cálculo de custos oferecem apoio na minimização da duplicação e na maximização da eficiência entre e dentro dos sectores e áreas de resultados. Ferramentas de modelização dinâmica e análise de rede podem ajudar a identificar quais as políticas ou intervenções que teriam os maiores efeitos colaterais, e apoiar a priorização e o foco dos esforços de cálculo de custos sempre que tal seja necessário.

2.3 Envolvimento das partes interessadas nos processos de planeamento financeiro

Um princípio-chave dos processos de planeamento do investimento deve ser o de que são transparentes e abertos aos intervenientes relevantes. Assim, o desenvolvimento de quadros de financiamento exige 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 afectações financeiras. O principal motor das políticas de saneamento e planeamento financeiro provém geralmente do governo nacional, independentemente das entidades responsáveis pelo planeamento e prestação de serviços efectivos.

Em ambientes onde não tiver havido descentralização fiscal ou apenas poderia ser considerada como desconcentração, o planeamento financeiro é conduzido principalmente de cima para baixo pelos governos centrais ou pelas autoridades centralizadas. Onde a descentralização fiscal está mais avançada através de processos de descentralização, e onde tiver havido tanto a descentralização das despesas como das receitas, as abordagens ascendentes, impulsionadas por actores locais autónomos (por exemplo, governos locais, serviços públicos, comunidades), são mais comuns. Independentemente do nível de descentralização fiscal numa perspectiva de planeamento e gestão de recursos, as partes interessadas precisam de compreender as suas responsabilidades fiscais, e os processos de

Exemplo de Análise Financeira no Investimento em Saneamento Urbano de Moçambique (Banco Mundial, 2019)

A análise financeira para o investimento em saneamento urbano em curso em Moçambique baseou-se numa abordagem de necessidades de caixa excluindo os custos de depreciação e do serviço da dívida. Uma sobretaxa de saneamento nas facturas de água foi concebida para fornecer as receitas para cobrir os custos de operação e manutenção do saneamento. A sobretaxa foi tomada como 15%, que é o montante actualmente aplicado na Beira e Quelimane e aprovado pela entidade reguladora (AURA). Os agregados familiares que consumissem menos de 5m³/mês estariam isentos. Este nível de sobretaxa asseguraria que as entidades de saneamento de Maputo e Tete cobrissem os seus custos operacionais durante os próximos 10 anos. Quelimane, limitada por baixos níveis de cobertura de água, terá um défice acumulado de 1,76 milhões de dólares até ao final do projecto (ano 6) - ou 13% do orçamento municipal acumulado de 13,5 milhões de dólares durante o mesmo período.

Estima-se que os custos médios mensais de água e saneamento domésticos variem entre 2,1 - 4,7% do rendimento médio das famílias. Isto é inferior à regra dos 5% utilizada pelos profissionais como limite superior de acessibilidade económica. Contudo, este não é o caso dos agregados familiares de baixos rendimentos, com os custos de água e saneamento variando entre 14 a 19% do seu rendimento médio.

Isto é atenuado pelo seu consumo de água provavelmente inferior à média e pelo facto de cerca de 45% dos agregados familiares (que é provável que inclua agregados familiares com baixos rendimentos) estarem isentos do pagamento da sobretaxa devido ao seu baixo consumo de água. Só os custos de saneamento compreendem cerca de 1% do rendimento médio das famílias em todas as três cidades.

A análise financeira também constatou que ao longo do tempo os cálculos teriam de ser aperfeiçoados para determinar como cobrir os défices e abordar as questões de acessibilidade económica. Foram identificadas várias oportunidades para cobrir défices, incluindo a introdução de uma sobretaxa mais elevada para clientes com uma ligação de esgotos, expandindo a base de receitas para incluir HH sem ligações de água, ou através da concessão de um subsídio geral à entidade de saneamento. Foi também constatado que a resolução da questão da acessibilidade económica exigirá subsídios específicos para as famílias de baixos rendimentos, possivelmente utilizando o programa de rede de segurança do próprio Governo no âmbito do Instituto Nacional de Acção Social, (INAS), ou alguma outra medida que reflecta a capacidade de pagamento das famílias. Quer se trate de um subsídio geral ou de um subsídio específico, haverá necessidade de conceber um acordo de transferência bem definido e transparente, quer de central para GL, de GL para entidade de saneamento, ou de governo para agregado familiar

planeamento precisam de ser bem coordenados entre os diferentes níveis de governo.

Quando os mandatos de saneamento com esgotos e sem esgotos são divididos entre o serviço público e o governo local, há uma necessidade ainda maior de coordenação e colaboração durante os processos de planeamento financeiro. Quando a prestação de serviços de saneamento com esgotos e sem esgotos é integrada, o processo de planeamento é menos complicado. Contudo, devem ser criados sistemas para apoiar as partes interessadas no processo de tomada de decisões de investimento e financiamento, tais como ministérios das finanças, ministérios técnicos e reguladores, para trabalharem em conjunto na revisão de dados e informação de diagnóstico, e utilizá-los para desenvolver planos e abordagens de financiamento. As partes interessadas mais amplas, incluindo o sector privado, grupos de consumidores e representantes da comunidade, devem também dispor de espaço para contribuir para o processo de planeamento que terá impacto nos serviços a que terão acesso, apoio ou financiamento.

2.4 Avaliações do risco

Choques, crises e catástrofes podem desestabilizar a mobilização e atribuição de financiamento, aumentando as lacunas de financiamento e, em última análise, prejudicando os ganhos existentes e o progresso em direcção aos objectivos. Para uma avaliação de risco para apoiar um quadro de financiamento CWIS, o risco relacionado com instituições, mecanismos e actores responsáveis pela mobilização, alocação, despesa ou investimento de recursos financeiros, deve ser considerado, e revisto. O objectivo da avaliação de risco é reforçar a compreensão do governo e dos potenciais investidores (doadores e sector privado) sobre os riscos para o financiamento sustentável da prestação de serviços CWIS, e apoiar a concepção de estratégias de financiamento informadas sobre os riscos.

A avaliação do risco financeiro deverá ter em consideração uma série de factores que poderão ter impacto na mudança para uma abordagem CWIS, tais como a capacidade de absorver investimento adicional, uma confiança excessiva numa única fonte de financiamento ou não fiável, e o impacto das mudanças institucionais necessárias. Além disso, choques de crescimento, catástrofes e outros eventos fora do controlo de um país ou cidade podem ter impacto nas estimativas de custos. Os instrumentos de simulação de políticas podem ajudar a antecipar mudanças inesperadas na direcção e prioridades políticas. Como a pandemia da COVID-19 mostrou ainda mais, as estratégias de financiamento que não consideram o impacto de choques e desastres potenciais não podem ser sustentáveis.

2.5 Critérios de Alocação Claros e Planos de Investimento Orientados por Dados

Quando um governo toma decisões de financiamento de serviços públicos, há um risco significativo de subinvestimento em algumas áreas e de sobreinvestimento noutras. Critérios de atribuição claros e transparentes podem abordar esta questão e permitir aos governos criar mecanismos de apoio à implementação de orientações estratégicas definidas nas políticas, tais como o enfoque em áreas geográficas específicas para abordar a desigualdade ou em infra-estruturas imateriais, tais como o serviço ao cliente, facturação, e sistemas de gestão de activos.

Os planos de investimento, nos quais os critérios de atribuição são claramente definidos, são um elemento crítico de um quadro de financiamento eficaz e transparente. Os planos de investimento podem fazer a ligação entre a forma como o financiamento planeado para infra-estruturas imateriais e materiais enquadra-se nos objectivos maiores de melhorar os serviços de saneamento inclusivos. Além disso, tais planos de investimento devem identificar e priorizar as intervenções e incluir quem é responsável pela implementação de cada uma das intervenções, e o prazo para a implementação.

A utilização de dados relevantes no planeamento de investimentos pode permitir uma maior integridade, assegurando e demonstrando como a atribuição e utilização de recursos se alinham com as estratégias e políticas nacionais. A mudança para uma abordagem CWIS requer que os decisores financeiros tenham à sua disposição um conjunto mais amplo de dados, relacionados com os resultados CWIS - equidade, segurança, e sustentabilidade. Embora as ferramentas desenvolvidas nos últimos anos tenham produzido mais dados, tais como através de avaliações da pobreza e de “de diagramas de fluxo de esgoto” que fornecem uma maior análise para informar as decisões de investimento, estas ferramentas e a análise resultante precisam de ser integradas no planeamento do investimento e nos processos de tomada de decisão.

Ao estabelecer claramente os princípios de financiamento, os critérios de atribuição e a forma como as decisões de financiamento são tomadas, os quadros de financiamento podem orientar a forma como os governos garantem e atribuem recursos às autoridades dos serviços de saneamento. O planeamento do investimento e a tomada de decisões com base em dados pode contribuir para aumentar a transparência e permitir que os resultados do investimento sejam monitorizados de forma mais eficaz.

“Compreender o equilíbrio financeiro existente de diferentes fontes fornece uma visão útil sobre a natureza e a escala de tempo das mudanças na estruturação de finanças que podem precisar ocorrer para permitir que os princípios CWIS sejam implementados.”

2.6 Fontes Financeiras e Mobilização de Recursos

Os planos de investimento devem também clarificar a natureza e as fontes de financiamento para alcançar e sustentar os objectivos da CWIS. Isto deve envolver a revisão de diferentes opções de financiamento e receitas, e delinear potenciais fontes de financiamento através dos impostos, tarifas e transferências (ITT). Nos últimos anos, os parceiros de desenvolvimento têm apoiado governos e autoridades de serviços a acompanhar e analisar as tendências de investimento e despesa nos ITR. Estes incluíram o trabalho do Banco Mundial sobre Análise da Despesa Pública (ADP) e “WASH Sector Budget Briefs” da UNICEF. A compreensão do equilíbrio existente das finanças de diferentes fontes, proporciona uma visão útil sobre a natureza e o calendário das mudanças na estruturação das finanças que possam ter de ocorrer para permitir a implementação dos princípios da CWIS.

Os mecanismos de recuperação de custos são uma componente importante a considerar na identificação de opções de mobilização de recursos, e crítico para o estabelecimento eficaz de tarifas e compreensão clara de possíveis fluxos de receitas (por exemplo, taxas de ligação, taxas de serviços de saneamento, custos de remoção de lamas) e da capacidade e vontade de pagamento dos clientes. Em conformidade com a abordagem CWIS, o relatório de avaliação da política de saneamento do AMCOW (AMCOW, 2019) observou que as políticas de saneamento devem abordar os mecanismos de financiamento e recuperação de custos ao longo de toda a cadeia de valor.

A eficácia dos sistemas de pagamento, incluindo mecanismos de cobrança, gestão financeira, designação de quem paga e quem recebe pagamentos, e mecanismos de execução dos pagamentos, são outros factores que devem ser considerados. É igualmente importante identificar qual é a autoridade que tem poderes de fixação de tarifas, por exemplo, um regulador ou outro órgão governamental, e em que medida as tarifas são fixadas de acordo com critérios técnicos ou financeiros adequados.

2.7 Sistemas de monitorização dos resultados do investimento

Objectivos sectoriais claros fornecem uma base sólida para o planeamento e monitorização de investimentos; contudo, estes precisam de ser apoiados com indicadores de desempenho institucionalizados e sistemas de monitorização para informar as decisões sobre o planeamento da prestação de serviços através dos resultados da CWIS. Para que os sistemas de monitorização contribuam para um quadro de financiamento CWIS eficaz, têm de ser capazes de ligar objectivos, entradas (financiamento e outros recursos) e resultados/resultados. Isto requer que estes indicadores e sistemas sejam desenvolvidos de uma forma integrada para permitir a análise. Além disso, quando os dados são recolhidos e capturados por diferentes instituições, é necessário desenvolver sistemas que permitam a compilação e análise de dados em tempo real para informar a tomada de decisões.

No subsector da água urbana, os sistemas de monitorização do desempenho estão bem estabelecidos com instituições como a regulação económica e ferramentas de apoio como as normas ISO³, a avaliação comparativa (como o IBNET)⁴, as ferramentas de classificação (Alegre, 2016), e o quadro de “recuperação de serviços públicos” (Jason, 2018). No saneamento urbano, estes conceitos têm sido aplicados aos serviços públicos de esgotos ou à gestão de lamas fecais (FSM), mas normalmente não em conjunto num quadro integrado.

A monitorização dos resultados, com base nos indicadores dos ODS, pode plausivelmente ser implementada com base em estimativas nacionais. No entanto, a monitorização e agregação de serviços reais, e o rastreio da presença e força das funções do sistema CWIS, exigem sistemas de monitorização mais localizados. Os indicadores de monitorização a nível das cidades e os sistemas de baixo custo para acompanhar os progressos a nível municipal ou de serviços públicos, são essenciais para ajudar as autoridades a planear e melhorar os sistemas a nível das cidades com base no desempenho real em relação aos objectivos do CWIS. Embora os sistemas de monitorização existentes incluam, até certo ponto, indicadores que analisam os resultados do CWIS relacionados com a segurança e sustentabilidade, os sistemas que acompanham o impacto que os investimentos têm na equidade do acesso aos serviços, necessitam de mais atenção.

3 <https://www.iso.org/sdg06.html>

4 <https://www.ib-net.org/>

Quadro 1: Resumo dos progressos dos países em relação aos Quadros de Financiamento

	Bangladesh	Quênia	Moçambique	Senegal	Uganda	Zâmbia
Meta do Sector & Políticas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Existem planos de investimento em saneamento urbano	Não	Não	Parcialmente	Não	Não	Não
Qualidade dos dados de investimento	Alto	Moderado	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Transparência dos dados de investimento	Moderado	Moderado	Moderado	Baixo	Baixo	Baixo
Fontes financeiras claramente identificadas	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
Autonomia na tomada de decisões de investimento	Alto	Alto	Mod-Alto	Baixo	Mod-Alto	Baixo
Profissionalização do financiamento	Parcialmente	Sim	Parcialmente	Não	Sim	Não
Extensão e eficácia da comercialização dos prestadores de serviços	Baixo	Moderado	Moderado	Moderado	Alto	Moderado
Responsabilização pelos resultados	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado

Notas: Vermelho - nenhum ou progresso limitado em direcção ao indicador, Amarelo - algum nível de progresso em direcção ao indicador, Verde - indicador alcançado totalmente ou na sua maioria

Indicateur vert entièrement ou en grande partie atteint.

2.8 Resumo da situação dos Quadros de Financiamento a Nível de País

Com base na análise dos estudos de caso dos países, o Quadro 1 utiliza uma série de indicadores para resumir os progressos dos países no sentido de disporem de um quadro de financiamento eficaz. É de notar que a abordagem de pontuação dos semáforos reflecte a opinião dos entrevistados e dos autores deste relatório, e, por conseguinte, apenas fornece um quadro indicativo da situação dos sistemas de planeamento e gestão de recursos de cada país.

No entanto, a análise mostra que nos países analisados há progressos significativos a serem feitos para ter um quadro de financiamento eficaz do CWIS em vigor. Embora a secção seguinte destaque algumas das questões comuns e lacunas no quadro de financiamento dos países, vale a pena ter em mente os seguintes princípios que devem apoiar o desenvolvimento de um quadro de financiamento do CWIS:

- **Abrangente** - apoia a consideração de todas as fontes de financiamento (públicas, privadas, nacionais, internacionais), bem como normas e sistemas globais, e utiliza a política pública para alavancar as suas contribuições.

- **Integrado** - fornecer uma base comum para discutir e dar prioridade às decisões e políticas de despesa e investimento do CWIS em diferentes sectores, e permitir uma utilização mais eficaz e sinérgica dos recursos (públicos e privados), tendo em conta as contrapartidas que possam existir.

- **Iterativo** - reforçar a capacidade de manter uma compreensão actual do financiamento e dos panoramas de risco do CWIS e facilitar os ajustamentos das políticas de financiamento quando as condições mudam.

Inclusivo - envolver diversos intervenientes de uma forma significativa e equitativa para melhor reflectir as necessidades, desafios e oportunidades de financiamento do CWIS e para integrar as suas prioridades, tais como a prestação de serviços a favor dos pobres e a gestão segura das cadeias de serviços de saneamento.

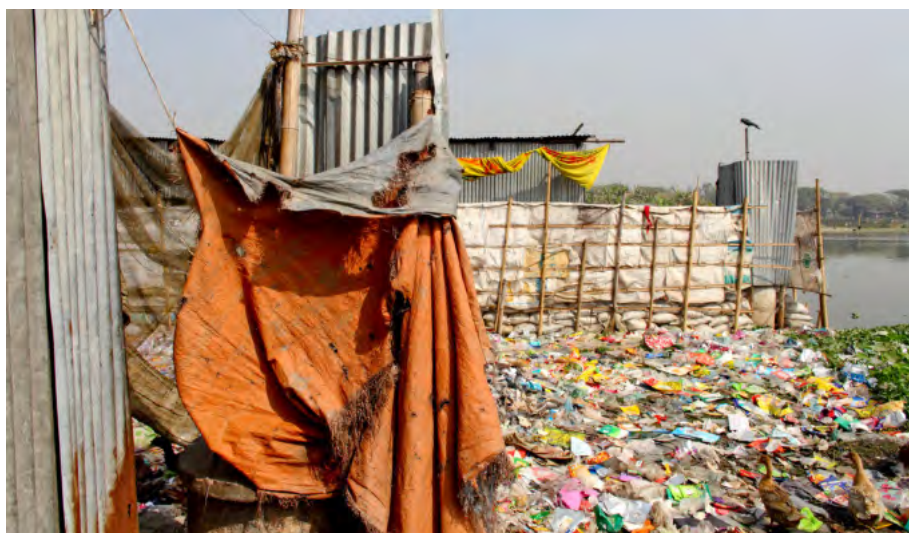


Imagem: Más condições sanitárias no subúrbio de Kalshi, Dhaka

3. Lacunas e Questões Comuns com Estruturas de Financiamento

Enfrentar o desafio do saneamento urbano com um quadro de serviço público CWIS requer uma mudança no nosso entendimento comum do que é necessário e do que é exequível. Esta secção explora as lacunas e questões que foram identificadas durante a revisão dos estudos de caso dos países na sua implementação de quadros de financiamento para o saneamento urbano. É de notar que embora alguns dos países tenham dado passos no sentido da adopção da abordagem do CWIS, quer a nível nacional quer de uma forma projectada, a maioria dos países ainda não tentou mudar sistematicamente para a abordagem do CWIS na prestação e financiamento de infra-estruturas e serviços de saneamento urbano.

3.1 Fraco alinhamento entre estratégias, alvos e financiamento de saneamento urbano

Tradicionalmente, os investimentos em saneamento urbano têm sido orientados por estratégias de financiamento mais amplas do sector de WASH ou mesmo dos países. A estes documentos faltou o nível de análise detalhada necessária para fornecer uma visão e direcção adequadas para orientar a tomada de decisões de financiamento do saneamento urbano. Consequentemente, os processos de gestão de recursos e planeamento muitas vezes não respondem às necessidades específicas dos mandatos institucionais de saneamento urbano e às exigências de prestação de serviços. Uma outra questão no processo de planeamento foi destacada pelo facto de poucas intervenções de

saneamento urbano terem analisado objectivos sectoriais interligados, cobertura e questões de equidade. Demasiadas vezes há uma desconexão entre as políticas e objectivos do sector, e as alocações de investimento em saneamento urbano. Isto é ainda mais exacerbado quando não existem políticas ou alvos específicos de saneamento em vigor.

O desafio de assegurar uma ligação mais estreita entre estratégias e financiamento é realçado em **Moçambique**, onde a ligação entre o planeamento do investimento e o orçamento para o financiamento governamental é fraca. Há pouca harmonização entre estratégias de longo prazo, políticas de médio prazo, e orçamentos anuais. Este problema é exacerbado por uma falta global de planos de investimento para priorizar intervenções de acordo com a disponibilidade de recursos e implicações de custos recorrentes para o saneamento urbano. Isto é ainda mais complicado para além do saneamento urbano, uma vez que cada agência do subsector de WASH precisa de planear as suas necessidades de investimento e fontes financeiras para garantir que os planos de investimento estão ligados a estratégias (sub) sectoriais. Contudo, ao mesmo tempo, o líder do sector de WASH precisa de coordenar o planeamento e a orçamentação entre as diferentes agências subsectoriais, ao mesmo tempo que toma decisões explícitas de investimento subsectorial e faz compromissos entre os subsectores.

Além disso, em **Moçambique**, a concordância de muitos documentos de planeamento central para abastecimento de água e saneamento urbano⁵

⁵ Visão 2025, Plano Quinquenal do Governo, PARPA, PES, MTEF com propostas específicas para cada instituição/ agência do sector, Política de Águas, PESA-rural, Programa de Água Rural

com documentos de planeamento adicionais a nível provincial e local, não tem facilitado os investimentos do sector. A razão para tal é que estes documentos de planeamento diferem nos seus objectivos, pressupostos e metas. Assim, é necessária uma melhor coordenação entre diferentes níveis de governos e autoridades de serviços para assegurar que o sector tenha uma abordagem integrada que equilibre os interesses dos diferentes intervenientes e forneça metas e planos claros para investir.

A Indonésia constitui um alerta útil de que o desenvolvimento de estratégias de financiamento do saneamento tem de ser mais do que a simples produção de documentos. Os governos locais foram encorajados a desenvolver estratégias de saneamento urbano (Strategi Sanitasi Kabupaten/Kota, ou SSKs) para cumprir os objectivos do programa nacional de prestação de serviços de saneamento. Foram fornecidas orientações e manuais a nível nacional para ajudar na preparação de estratégias de saneamento urbano. Embora a grande maioria das cidades na Indonésia tivesse produzido SSKs, a qualidade dos documentos de planeamento produzidos era baixa. A falta de uma ligação clara com as estratégias e objectivos nacionais, resultou num processo que gerou novos investimentos limitados.

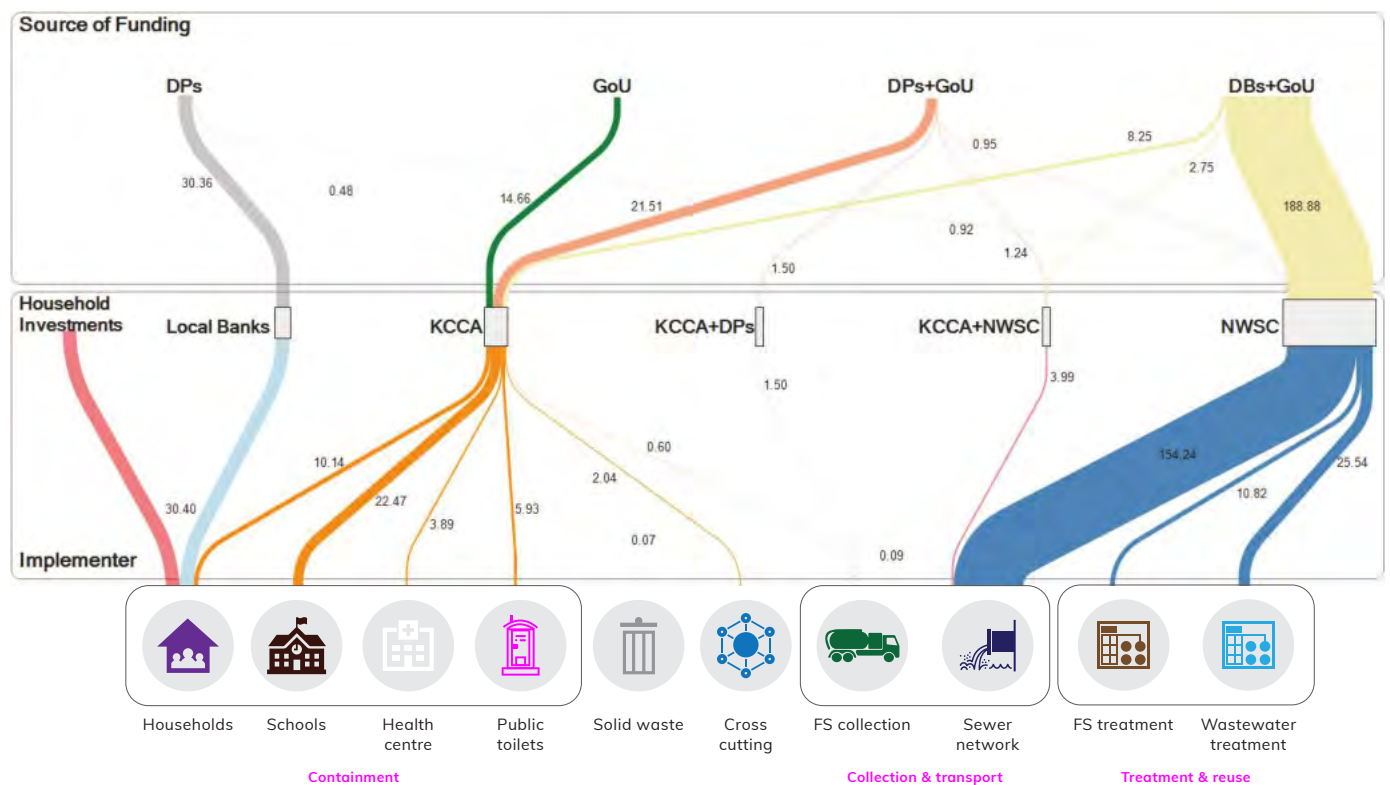
O Uganda constitui um caso positivo, em que a National Water and Sewerage Corporation (NWSC) desenvolveu um documento estratégico que delinea as áreas de foco estratégico para o saneamento e ambiente para o período 2019-2026, incluindo o investimento em esgotos e estações de tratamento. Este foi construído pela Kampala Capital City Authority (KCCA) através do desenvolvimento

da Kampala Sanitation Improvement and Financing Strategy (Estratégia de Melhoria e Financiamento do Saneamento de Kampala). Embora exista um plano director de saneamento da cidade para Kampala, este não cobre o saneamento sem esgotos. No entanto, a KCCA planeia desenvolver uma estratégia de melhoria e financiamento do serviço de saneamento para 10 anos, o que tem colocado mais ênfase no saneamento sem esgotos. Para ajudar ainda mais na implementação disto, existe um plano para desenvolver tanto uma estratégia e um plano de acção integrados em toda a cidade para o saneamento (com esgotos e sem esgotos) e ambiente, alinhados com os ODSs, como um modelo de nível de serviço diferenciado espacialmente para orientar os investimentos para a melhoria dos serviços de saneamento.

3.2 O equilíbrio financeiro existente nem sempre é claro

De um modo global, o funcionamento dos serviços de saneamento urbano através da cadeia de valor é financiado através de uma combinação de três fontes de financiamento (impostos, transferências, e tarifas (ITT)), dependendo de como os serviços são organizados. Existem diferentes pontos de vista e preferências sobre os níveis de contribuição mais apropriados ou praticáveis de diferentes fontes de financiamento. Contudo, a combinação óptima de fontes financeiras variará em função do contexto do país e do que está disponível para os governos e autoridades de serviços. A opinião dominante é que os custos iniciais das infra-estruturas devem ser cobertos através de impostos, transferências

Figura 3: Fluxos financeiros de Kampala para operacionalizar a estratégia



“Dados mal gerenciados prejudicam a capacidade dos tomadores de decisão de ter uma compreensão clara do equilíbrio financeiro em diferentes fontes e como os fundos fluem pelo sistema para fornecer serviços.”.

e/ou financiamento reembolsável, e os custos operacionais para a prestação de serviços através de tarifas (com subsídios, se necessário).

Contudo, dados mal geridos dificultam a capacidade dos decisores de ter uma compreensão clara do equilíbrio das finanças através de diferentes fontes, e de como os fundos fluem através do sistema para prestar serviços. Embora os livros orçamentais anuais do governo forneçam uma visão geral das afectações e dos investimentos planeados, os relatórios de despesas são geralmente fracos e, por conseguinte, os investimentos reais são mais difíceis de acompanhar. Quando existem relatórios de despesas, os dados desagregados detalhados sobre atribuições específicas não estão muitas vezes disponíveis e as despesas em diferentes itens de custos e actividades situam-se a nível local. Devido à falta de dados, à dificuldade em comparar conjuntos de dados e à intensidade temporal da tarefa, esta informação raramente é agregada e analisada. Esta questão é ainda agravada pela divisão de responsabilidades entre saneamento com esgotos e sem esgotos, uma vez que os dados estão espalhados por múltiplas instituições, incluindo departamentos governamentais locais, serviços públicos, e outras autoridades de serviços. Vale também a pena notar que para os serviços de saneamento sem esgotos, as famílias fornecem a maior parte do financiamento para a construção de infra-estruturas e gestão de serviços. Como os dados sobre estes investimentos não estão muitas vezes disponíveis, estas contribuições são mal compreendidas e têm impacto nos processos de planeamento financeiro.

A Estratégia de Melhoria e Financiamento do Saneamento de Kampala realça o desafio de se identificar o financiamento de saneamento urbano existente devido, neste caso, a informações incompletas sobre o financiamento de vários parceiros de desenvolvimento. A estratégia assinala que o financiamento actual para o saneamento urbano é de cerca de 3,0 milhões de dólares por ano, dos quais mais de 95% deste financiamento provém de receitas não fiscais. A estratégia estimou que o financiamento total necessário entre 2020-2030 foi de 271,7 milhões de dólares. Estabeleceu também um plano proposto para mobilizar fundos de várias fontes, incluindo o Governo do Uganda, bancos multilaterais de desenvolvimento e parceiros de desenvolvimento. A estratégia fez uma avaliação razoável dos fluxos para diferentes instituições a fim de prestar diferentes serviços, como se pode ver na Figura 3. As questões relativas à atribuição de fundos a diferentes actores e actividades são discutidas abaixo.

Devido à baixa prioridade dada ao saneamento a partir das dotações fiscais nacionais, os países

que dependem inteiramente do financiamento governamental (impostos) não têm sido capazes de investir aos níveis necessários para a melhoria sustentável do acesso aos serviços de saneamento urbano. A partir dos dados disponíveis, todos os países estudados tiveram um elevado grau de transferências de dependência de financiamento dos parceiros de desenvolvimento para o saneamento urbano. Contudo, na maioria dos casos, não é possível ter uma imagem completa e clara do investimento externo. Isto deve-se ao facto de algumas transferências não serem comunicadas publicamente ou não ser possível desagregá-las, tais como entre rural/urbano, água/saneamento, empréstimos/subsídios e entre rubricas de custos (CAPEX/OPEX).

Em alguns países têm sido utilizados acordos de financiamento coordenados e flexíveis utilizando fundos comuns como mecanismo para melhorar a transparência e a eficiência do financiamento dos doadores, trazendo uma maior parte do financiamento para o orçamento, incluindo através de financiamento agrupado. O Programa Nacional One WASH da Etiópia (OWNP) é um bom exemplo disso, e embora não seja central para a sua criação, o governo da Etiópia está agora a gerir um investimento significativo em saneamento urbano apoiado por uma série de doadores através do OWNP. O financiamento conjunto de doadores tem sido visto como um mecanismo para reforçar a priorização do investimento, a rastreabilidade dos fundos, e alinhar e melhorar os sistemas de informação.

O Quénia desenvolveu um conceito prático para aumentar a escala da gestão melhorada da água e do saneamento urbano e promover investimentos em infra-estruturas de “última milha” ao serviço das pessoas pobres. Para este fim, foi criado o Fundo Fiduciário do Sector da Água (WSTF), mas este permanece altamente dependente dos parceiros de desenvolvimento, e o Quénia não dispõe de um fundo específico para o saneamento. Actualmente, as principais infra-estruturas de saneamento no país são financiadas através de empréstimos concessionais reembolsáveis através das tarifas. A percentagem de subvenções para tais infra-estruturas diminuiu drasticamente, sendo a componente de subvenções desse financiamento destinada ao reforço das capacidades das agências de implementação.

Na Zâmbia, o Fundo Fiduciário para a Devolução (DTF) foi um instrumento de financiamento de cabaz estabelecido em 2003 e apoiado pelo Governo da Zâmbia, KfW, UE e DANIDA. O objectivo do DTF era alinhar o apoio dos doadores de uma forma mais direccionada para ajudar os serviços comerciais de abastecimento de água

“O conhecimento do setor sobre os custos da “infraestrutura leve” e outros custos de gestão da prestação de serviços de limpeza urbana permanece limitado.”

e de esgotos através de assistência financeira e técnica na implementação e gestão de projectos. Foi estruturado através de duas vertentes de financiamento, nomeadamente o Fundo Geral (GF) e o Fundo de Reforço do Desempenho (PEF). O GF visava aumentar o acesso a um abastecimento de água seguro e adequado e a um saneamento adequado no local para as áreas urbanas de baixos rendimentos, enquanto que o objectivo do PEF era contribuir para a eficiência e viabilidade operacional das empresas de abastecimento de água.

A nível mundial, enquanto as transferências de bancos de desenvolvimento e doadores bilaterais são a contribuição mais significativa para o financiamento do saneamento, os doadores mais pequenos, e as ONG também desempenham um papel importante. Embora estes fundos possam desempenhar um papel importante no apoio a áreas onde os governos ou doadores maiores são incapazes ou não querem financiar, o sector também carece de mecanismos eficazes para seguir e direccionar estes recursos.

No **Bangladesh**, a comunidade de organizações não governamentais (ONGs) é activa e desempenha um papel importante na prestação de serviços de saneamento em várias cidades e Pourashavas. Onde o sector público e os grandes doadores não têm sido capazes de apoiar soluções, as ONG têm intervindo de várias formas, desde o desenvolvimento de parcerias público-privadas para serviços de captação e tratamento inclusivos em cidades maiores (WSUP, iniciativa SWEEP), até ao funcionamento de uma estação de tratamento e serviços de recolha e transporte (por exemplo, fundação AID com o apoio da SNV em Jhenaidah). Embora alguns dos modelos de prestação de serviços sustentáveis dos FSM tenham surgido de projectos específicos financiados por ONGs, o risco de não integrar esse financiamento nos mecanismos de prestação de serviços do governo local é bem demonstrado pelo facto de poucos terem durado após o fim do apoio das ONGs.

3.3 Má compreensão das necessidades futuras de investimento

Apesar do aumento das estratégias sectoriais e planos de investimento relacionados, a falta de projecções orçamentais fiáveis para os anos futuros é ainda um ponto fraco para o saneamento urbano. A causa deste problema deve-se em parte à falta de consideração das implicações recorrentes dos custos dos investimentos, que é agravada pela utilização pouco frequente de instrumentos económicos e financeiros no planeamento estratégico (com base nas actividades propostas, não ligadas a compromissos orçamentais) para determinar os custos e benefícios dos diferentes investimentos.

O governo e os parceiros de desenvolvimento têm-se esforçado para estabelecer estimativas de custos exactas para manter os serviços de saneamento em toda a cadeia de serviços. Os custos de construção de infra-estruturas “tradicionais” materiais (por exemplo, esgotos e estação de tratamento de águas residuais (ETAR)) são razoavelmente bem conhecidos na maioria dos contextos. Continua a dar-se mais ênfase às despesas de capital inicial, e a uma análise ou consideração inadequada das despesas operacionais. A falta de bons dados significa que aqueles que preparam estimativas de custos de construção parecem subestimar os custos totais das despesas operacionais a longo prazo.

A análise da WaterAid sobre a eficácia das ETARs (WaterAid, 2019) destacou o caso de Sihanoukville no Camboja, onde foi construída uma ETAR com um empréstimo do BAD em 2005. O custo do investimento (11 milhões de dólares) foi pago pelo governo. Nos anos após a sua construção, apenas cerca de 20% das famílias visadas foram ligadas (o que requer uma taxa única de ligação e uma taxa mensal de águas residuais). Custou quase US\$ 5.500 por família ligada com base na sua capacidade operacional prevista (ou US\$ 544 por ano, com base numa duração de 20 anos e uma taxa de desconto de 8%). O custo real de construção de 27.500 dólares por agregado familiar acabou por ser cinco vezes o custo planeado por agregado familiar, de acordo com um relatório produzido dez anos após a construção da fábrica.

Numa perspectiva do CWIS, a falta de experiência e de natureza dos serviços de saneamento não inspeccionados significa que existe uma lacuna ainda maior no conhecimento sobre os custos associados à prestação de saneamento desta maneira. Além disso, o conhecimento do sector sobre os custos de “infra-estruturas leves” e outros custos de gestão da prestação de serviços de saneamento urbano continua a ser limitado. No centro destas questões está o facto de a capacidade dos recursos humanos e das fontes de receitas para apoiar as operações serem consideradas separadamente das decisões sobre investimentos em infra-estruturas. O reforço dos processos de planeamento financeiro e de investimento que consideram o ciclo de vida e o custo de desenvolvimento do sistema pode fornecer uma visão mais clara, tanto do financiamento necessário ao longo do tempo, como orientação sobre como os recursos podem ser atribuídos de forma mais eficaz aos diferentes actores e actividades para alcançar os resultados do CWIS, a curto ou a longo prazo.

3.4 As alocações de impostos governamentais não refletem a natureza de serviço público da melhoria dos resultados do saneamento

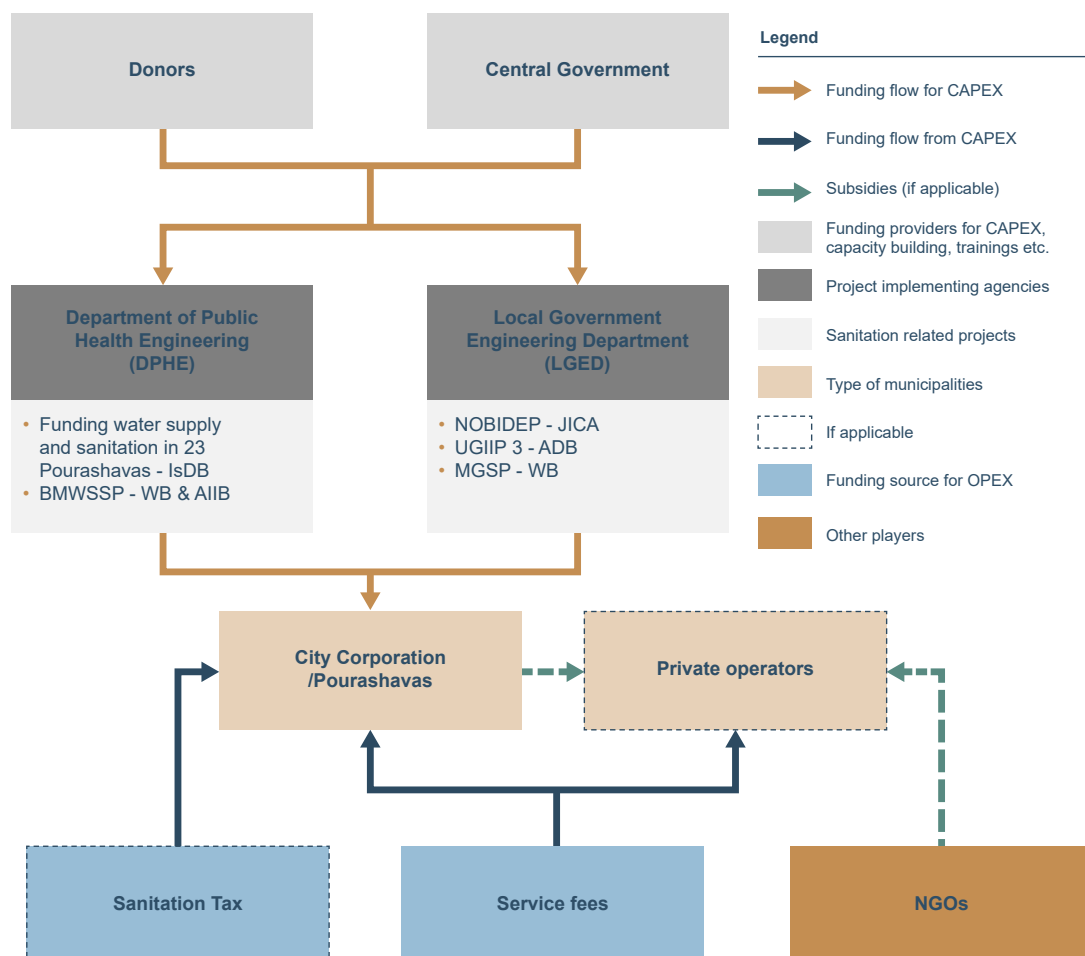
É provável que a transferência da ajuda externa ao desenvolvimento continue a ser uma fonte significativa de financiamento do saneamento urbano a curto prazo, não acontecendo isto no entanto, sem desafios. Uma combinação de financiamento dominada pelas transferências corre o risco de os governos centrais e as autoridades de serviços perderem o controlo das prioridades de investimento ou mais prejudiciais, investindo em infra-estruturas sem meios suficientes para gerir e sustentar os serviços conexos.

Embora o investimento em saneamento urbano a partir dos impostos governamentais seja justificável devido ao facto dos serviços de saneamento serem um bem público, apesar da falta de clareza nas atribuições devido à fraca desagregação do orçamento e das despesas, as provas mostram que os governos atribuem orçamentos limitados ao saneamento urbano. Isto deve-se principalmente a uma fraca definição de prioridades políticas e à percepção de que o saneamento é um bem privado, especialmente para o saneamento sem esgotos. Consequentemente, as afectações governamentais raramente são suficientes para

cobrir os custos de instalação de infra-estruturas novas ou de modernização. Quando os governos locais são responsáveis pelo saneamento, as afectações orçamentais muito limitadas são feitas a partir de receitas obtidas através de impostos locais, com uma dependência excessiva das receitas provenientes de tarifas. Na maioria dos casos, estas afectações de impostos são insuficientes para investir na expansão de infra-estruturas.

O **Bangladesh** fornece alguns elementos sobre esta questão, uma vez que as afectações orçamentais a nível local são altamente heterogéneas devido à natureza do sistema fiscal descentralizado. Cada município estabelece os seus próprios níveis de impostos cobrados localmente e pode decidir se deve tributar separadamente os serviços de água e saneamento. A tributação a nível local é difícil porque é vista como um desafio político. Contudo alguns municípios estão a começar a introduzir impostos sobre o saneamento: a Kushtia, por exemplo, está a procurar introduzir uma componente de saneamento no imposto de exploração que cobra aos edifícios governamentais na sua área de captação, Jhenaidah, tendo por outro lado, já introduzido um imposto de saneamento de 5% para todos os residentes.

Figura 4: Fluxo de Fundos para Serviços de Saneamento Urbano em Bangladesh



Fonte: Bill & Melinda Gates Foundation, Financing Mechanism for Municipal FSM Services in Bangladesh, Finance Landscape Scoping Study, January 2020

Na maioria das empresas de Pourashavas e da City Corporations, a afectação do governo central é baixa e flui indirectamente para Pourashava através de organismos distritais, tais como o gabinete distrital DPHE, enquanto que as taxas de cobrança de impostos locais são mais baixas (Figura 4). Consequentemente, os serviços prestados pelos FSM, que muitas vezes se limitam apenas à recolha e transporte, são limitados tanto em qualidade como em alcance, mas exigem que os clientes paguem o serviço directamente aos operadores de esvaziamento juntamente com qualquer imposto que possa estar em vigor.

3.5 As tarifas continuam a ser uma parte importante da combinação de financiamento, mas as evidências sugerem que a recuperação total dos custos é inviável

Apesar de ser amplamente adoptado nas políticas sectoriais, a recuperação total dos custos através de tarifas é difícil de alcançar quando se considera o ciclo de vida e os custos mais amplos do sistema. Embora as tarifas continuem a ser um elemento importante da combinação de financiamento, 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 novas linhas de serviço requeridas pela abordagem do CWIS, especificamente relacionadas com serviços de saneamento sem esgotos.

Embora os custos de construção de infra-estruturas sanitárias, para além do nível familiar, sejam frequentemente suportados pelo governo central ou por doadores, os custos operacionais são geralmente da responsabilidade das autoridades de serviços locais. Assim, as tarifas são geralmente o principal mecanismo de financiamento para cobrir os custos operacionais dos sistemas de saneamento (ou seja, esgotos e ETAR). Para os utilizadores que descarregam nos sistemas de esgotos fornecidos publicamente, as taxas de utilização das águas residuais estão frequentemente ligadas ao consumo de água canalizada.

A experiência do **Quénia** mostra que os custos das ligações de esgotos variavam substancialmente entre agregados familiares vizinhos, com base na distância até à linha de esgotos mais próxima. Os custos de ligação ao sistema de esgotos são muitas vezes superiores ao preço que os consumidores estavam dispostos a pagar, diminuindo assim a procura de ligações de esgotos não subsidiadas. Em **Lusaca, Zâmbia**, inquéritos sobre a disponibilidade dos residentes para pagar forneceram uma indicação inicial do compromisso das famílias em pagar pelo serviço de esgotos condominiais, mas a disponibilidade dos clientes

para pagar é fluida e pode mudar com base no ambiente operacional e nas circunstâncias do cliente.

O ideal seria que o preço dos serviços de saneamento fosse supervisionado por um organismo regulador independente e baseado em vários factores como a depreciação, custos de operação e manutenção, reinvestimento, e lucro. Contudo, muitas vezes a pressão política também tem impacto. Mesmo assim, embora as tarifas do **Uganda** sejam determinadas através de um processo político, a tarifa NWSC é indexada à inflação e aos principais factores de custo, e a NWSC conseguiu obter e depois manter uma tarifa relativamente elevada.

Um desafio comum é que as tarifas de águas residuais cobradas aos clientes são insuficientes para cobrir os custos totais de funcionamento dos sistemas de saneamento urbano. Na maioria dos casos, a tarifa de águas residuais é inferior à tarifa da água, normalmente estruturada como uma percentagem da tarifa da água que varia entre 30%-80%. Na verdade, isto deve-se ao facto de as tarifas de águas residuais serem agrupadas em tarifas de água e não serem estabelecidas como um custo específico por si só. Isto acontece apesar do facto de os serviços de remoção de águas residuais custarem normalmente mais do que os serviços de abastecimento de água. Quando as tarifas são insuficientes para cobrir os custos operacionais, os fornecedores têm a opção de subsidiar outras fontes de rendimento, ou seja, tarifas de água, ou reduzir os custos operacionais abaixo dos níveis necessários para um funcionamento sustentável.

No **Bangladesh**, por exemplo, existe uma falta de receitas fiscais a nível local para financiar operações, e quando a prestação de serviços é paga pelo utilizador, as taxas cobradas (se fixadas a nível municipal) são baixas. A maioria dos serviços em funcionamento é fornecida com alguma forma de apoio de ONGs, excepto em alguns casos, salientando a necessidade de subsídios ou a necessidade de redesenhar o custo do serviço.

No **Quénia**, as tarifas da água e das águas residuais são determinadas por um regulador independente, a WASREB. Até 2018, as tarifas para as águas residuais eram indexadas ao preço da água. Actualmente, a WASREB exige que os serviços públicos apliquem tarifas distintas para a água e as águas residuais. Isto garantiu que a tarifa para as águas residuais cobre os custos de manutenção justificados, renovação de activos e novo CAPEX para as águas residuais. Isto tem centrado a atenção na manutenção dos sistemas de esgotos, reabilitação, e investimento em novas infra-estruturas de saneamento a nível das empresas de serviços públicos. O CAPEX

financiado através da tarifa para águas residuais é maioritariamente de pequena a média escala, cobrindo áreas como a conectividade de última milha, substituição de redes envelhecidas e reabilitação de estações de tratamento de esgotos e partes mecânicas.

3.6 A divisão de responsabilidades pode dificultar a concessão de subsídios cruzados para o saneamento sem esgotos

A combinação de tarifas de água e saneamento nalguns casos, mostrou que isso potencia a vontade dos clientes de pagar pelo abastecimento de água e pode ser um instrumento fiscal eficaz para subsidiar os custos dos serviços de saneamento. No entanto, a capacidade de subsidiar eficazmente os serviços de saneamento depende de onde se situa a responsabilidade pelo abastecimento de água, saneamento com esgotos e sem esgotos.

A responsabilidade pelo abastecimento de água e saneamento está frequentemente sob a mesma autoridade de serviço, pelo que uma taxa sobre a tarifa da água fornece um mecanismo para angariar fundos para investimento em saneamento. Tais receitas têm-se revelado mais eficazes quando são delimitadas para apoiar investimentos em saneamento. Um dos primeiros exemplos dessa taxa foi no **Burkina Faso**, onde a ONEA (L'Office national de l'eau et de l'assainissement, Autoridade Nacional de Água e Saneamento) estabeleceu uma taxa para financiar investimentos em saneamento em 1994.

Globalmente, subsídios cruzados têm sido geralmente implementados através de tarifas fixas e variáveis ou de estruturas tarifárias em bloco crescentes, onde as famílias que consomem quantidades menores de água e geram menos águas residuais pagam menos por metro cúbico do que as famílias que consomem mais, como um mecanismo de partilha de receitas. Contudo, tais subsídios raramente são bem direccionados para os pobres, uma vez que tendem a não estar ligados às redes de saneamento, uma vez que as redes raramente chegam a povoações pobres e onde os custos de ligação tendem a ser inacessíveis.

No entanto, quando as responsabilidades pelo saneamento com esgotos e sem esgotos são divididas entre duas autoridades de serviços, a oportunidade de subsidiar transversalmente os serviços de saneamento sem esgotos é significativamente reduzida. Nos casos de responsabilidade dividida, a instituição responsável pelo saneamento de esgotos é também, na sua maioria, responsável pela água. Por conseguinte, perde-se também a oportunidade de subsidiar transversalmente o saneamento sem esgotos a partir das tarifas da água. Como se expõe nos exemplos abaixo, nos países onde a responsabilidade pelo saneamento com e sem esgotos está integrada, o subsídio cruzado tem acontecido para o saneamento sem esgotos.

No **Senegal**, o Office National de l'Assainissement du Sénégal (ONAS) cobra uma sobretaxa de saneamento (redevance assainissement) em toda a cidade. Esta sobretaxa é cobrada pela companhia de água, Sénégalaise des Eaux (SDE), através de todas as contas de água, sendo o montante calculado com base na quantidade de água utilizada e no tipo de consumidor (doméstico, comercial, industrial, etc.). As receitas da sobretaxa são direccionadas para despesas de funcionamento, principalmente despesas com a rede de esgotos e estação de tratamento de águas residuais, embora a ONAS também seja referida como destinando recursos a serviços de saneamento não ligados à rede nas comunidades de menores rendimentos.

Actualmente o **Quénia** encontra-se num nível avançado de adopção de uma proposta de taxa de saneamento a ser cobrada aos consumidores através das contas da água; esta taxa financiará intervenções de saneamento no país através dos serviços públicos. A análise da taxa indica que poderá não financiar grandes infra-estruturas de saneamento (de elevado valor), mas ajudará a colmatar a lacuna do saneamento através de instalações de saneamento descentralizadas e da conectividade dos esgotos de última milha. Na **Zâmbia**, a NWASCO permite aos serviços públicos que cobriram os seus custos de operação cobrar uma taxa de saneamento, que teoricamente pode ser utilizada para compensar os custos de actividades de saneamento menos rentáveis. A taxa de saneamento é cobrada aos clientes e é adicional à tarifa de saneamento cobrada aos clientes ligados aos esgotos e colocada num "Fundo de Saneamento". Está actualmente fixada entre 1,5% e 3% da factura da água, incluída na tarifa aprovada pela NWASCO. A taxa de saneamento é delimitada para apoiar a melhoria e extensão da prestação de serviços. A utilização destes recursos é acompanhada de perto pela NWASCO, com os serviços públicos a necessitarem de autorização para as suas despesas.

Moçambique oferece alguma promessa a este respeito. Contudo, até à data, apenas dois municípios, Beira e Quelimane estabeleceram um fluxo de receitas para o saneamento e assinaram acordos-quadro regulamentares com a AURA. Está em desenvolvimento pela AURA um modelo financeiro para o saneamento abrangendo toda a cadeia de serviços, tanto para os sistemas no local como para os sistemas reticulados, que informará a fixação de tarifas no próximo ciclo tarifário para o sector. No entanto, os municípios serão obrigados a desenvolver estatutos que permitam a cobrança e cobrança de taxas de saneamento. Será também necessário um gestor específico de activos responsável pelo planeamento do investimento de capital e mobilização financeira a nível municipal.

Outros desafios da divisão de responsabilidades são expostos com mais detalhe na publicação paralela desta série sobre Responsabilidades

“A capacidade do governo local de se envolver com o setor privado e acessar o financiamento comercial nos países em desenvolvimento é muitas vezes prejudicada pelas estruturas institucionais existentes que impedem esse empréstimo e pela baixa credibilidade das entidades governamentais locais.”

3.7 O envolvimento do sector privado e o financiamento comercial representam uma oportunidade, desde que as barreiras possam ser ultrapassadas

Embora o investimento privado ofereça uma linha alternativa de financiamento para o saneamento urbano, para muitos países e cidades não representa uma solução imediata realista. Uma utilização bem informada das finanças públicas limitadas, em conjunto com mandatos apropriados, quadros de responsabilização e controlos de integridade da gestão de recursos, no ambiente apropriado pode, no entanto, permitir que as finanças públicas se aglomerem nas finanças privadas. No entanto, os potenciais investidores comerciais têm que ser convencidos da oportunidade e dos argumentos comerciais para fornecer investimento ao sector do saneamento urbano.

Para o efeito, os governos precisam de estabelecer regras e estabelecer sistemas para encorajar e permitir parcerias público-privadas (PPPs) para financiar e construir infra-estruturas, e permitir aos municípios a contratação individual com fornecedores qualificados do sector privado. A capacidade do governo local para se envolver com o sector privado e aceder ao financiamento comercial nos países em desenvolvimento é muitas vezes dificultada pelos quadros institucionais existentes que impedem esses empréstimos, e pela fraca solvabilidade 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 execução dos pagamentos em atraso das facturas de serviços públicos das agências governamentais e uma diligência efectiva sobre a viabilidade comercial da assunção de dívidas adicionais.

Tal como nas finanças públicas, o financiamento do desenvolvimento concessional bem estruturado pode ser utilizado para aglomerar nas finanças privadas, tornando os empréstimos mais acessíveis para a administração local e os serviços públicos e reduzindo o risco para os investidores. Os acordos de concessão de tratamento de águas residuais emitidos pelo Ministério da Habitação e do Desenvolvimento Rural Urbano da **República Popular da China (RPC)** em 2006 são um bom exemplo de um governo nacional que fornece um tal enquadramento. Já nos anos 90, a RPC desenvolveu uma política nacional de orientação para os municípios no sentido de estabelecer

tarifas sanitárias, o que abriu o caminho para o envolvimento em parcerias público-privadas. A RPC apoia activamente a PSP nos serviços urbanos, e desenvolveu acordos de concessão normalizados para acelerar os acordos contratuais entre os municípios e as empresas qualificadas.

No **Quénia**, a iniciativa de saneamento urbano⁶ da Global Partnership for Result-Based Approaches (GPRDA)⁷ mostrou que os empréstimos comerciais para programas de esgotos podem ser viáveis do ponto de vista dos bancos comerciais, assim como dos serviços públicos. Desde que se demonstre que há fluxo de caixa disponível para as famílias para servir os empréstimos, a forte aplicação do reembolso dos clientes provou ser uma ferramenta eficaz para assegurar a sustentabilidade financeira, mas esta abordagem requer equilíbrio com os custos sociais associados.

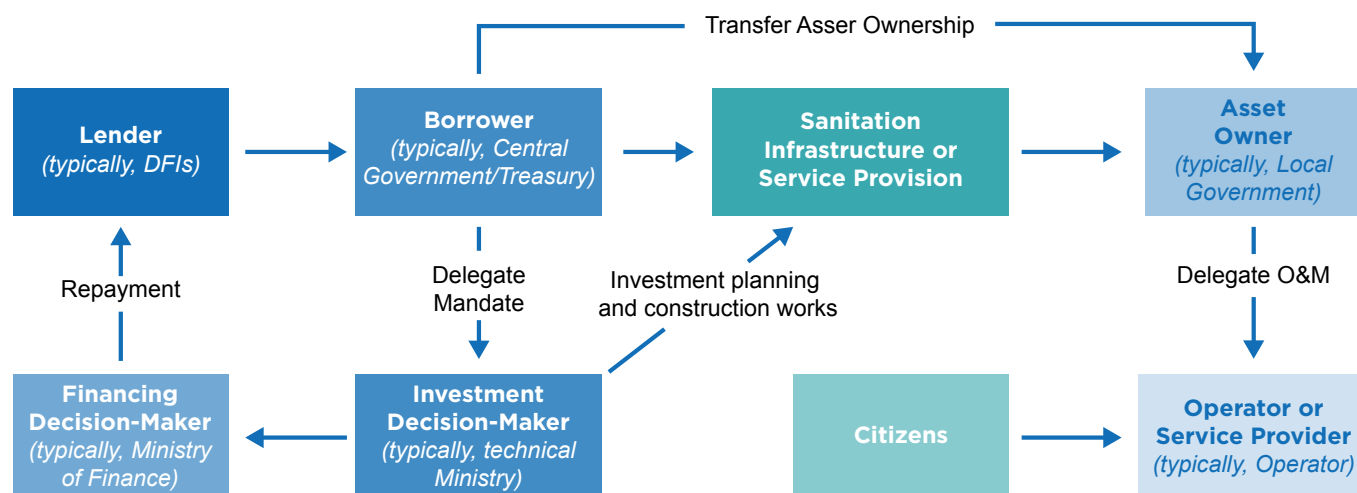
No **Senegal**, os parceiros de desenvolvimento continuam a fornecer a maior parte do financiamento para a prestação de serviços de saneamento urbano no Senegal através de subvenções e empréstimos concessionados. Um relatório do Conselho Mundial da Água mostrou que, entre 2005-2015, 74% dos fundos mobilizados para água e saneamento no Senegal foram emprestados por doadores. Estes investimentos não comerciais tão significativos podem diminuir o apetite do sector financeiro por estruturar transacções comerciais com intervenientes do subsector, impedindo o progresso no sentido de colmatar a lacuna de recursos financeiros a longo prazo. Em vez de dependerem fortemente dos fundos dos doadores, os mecanismos de financiamento misto poderiam fazer uma utilização eficiente do apoio dos doadores, apoiando ao mesmo tempo a expansão do sector. Quando os investimentos dos doadores e do governo são misturados através de programas bem estruturados que combinam empréstimos reembolsáveis de baixo custo geridos publicamente com capital privado de custo mais elevado, os investimentos comerciais podem-se tornar menos arriscados e, portanto, tornados mais atractivos para os investidores privados.

Para além da mobilização das finanças comerciais, os prestadores de serviços do sector privado também podem trazer competências e financiamento. A sabedoria convencional sugere que os serviços de saneamento são intrinsecamente pouco atractivos para a participação do sector privado porque os consumidores estão relutantes em pagar por tais serviços. Ao contrário dos serviços de abastecimento de água, que têm características de “bens privados” que tornam o sector propício a sistemas de recuperação de custos baseados em tarifas, o saneamento tem

6 <https://www.gpoba.org/activities/urban-water-and-sanitation-oba-fund-low-income-areas-kenya>

7 Na altura era conhecida como a Parceria Global para a Ajuda Baseada nos Resultados (GPOBA).

Figura 5: Exemplo ilustrativo de tomada de decisão de financiamento e investimento



uma mistura mais complexa de características de bens públicos e privados. Contudo, as empresas privadas podem oferecer uma gama de serviços de saneamento descentralizado (esvaziamento de fossas sépticas, operações de reciclagem, e construção de latrinas), mas estas empresas não são frequentemente reguladas adequadamente nem apoiadas por instituições governamentais. O fornecimento de financiamento a pequenos fornecedores independentes e o apoio aos esforços das empresas para se organizarem de forma mais eficaz é essencial para maximizar os indivíduos e empresas que prestam serviços ao longo da cadeia de fornecimento.

Exemplos disto incluem **Moçambique**, onde na maioria das cidades a participação do sector privado está limitada à construção informal e não regulamentada de casas de banho e ao esvaziamento de tanques. No âmbito do Projecto de Saneamento Periurbano de Maputo (PSPM), operadores privados, formados e equipados para fornecerem serviços melhorados aos FSM, expandiram agora os serviços em outras áreas urbanas utilizando os seus próprios recursos financeiros. Do mesmo modo, em **Lusaca**, a empresa está a entrar em parceria com os esvaziadores locais para expandir os serviços para as áreas periurbanas. Ter um ambiente regulador favorável é fundamental, especialmente no caso da aplicação de novas tecnologias. Da mesma forma, as políticas e estratégias para reduzir a poluição podem ser eficazes no incentivo à participação do sector privado em iniciativas de saneamento, uma vez que proporcionarão objectivos claros a serem alcançados e uma forte aplicação das regras que regem a descarga e tratamento de efluentes. O **Uganda** foi mais longe com o desenvolvimento de um modelo de parceria pública privada com Acordos de Nível de Serviço (SLAs) para envolver os operadores privados de remoção de lamas com regulamentação sobre a qualidade do serviço. Espera-se que a regulação dos preços seja integrada no SLA. Esperando-se que o sector privado desempenhe um papel mais importante na prestação de serviços de saneamento não inspeccionados, são necessários mecanismos para calcular melhor o investimento necessário do

sector privado, bem como a sua própria capacidade financeira e investimento.

3.8 O desalinhamento de responsabilidades, tomada de decisões e incentivos

O fluxo de fundos no âmbito das intervenções de saneamento urbano tem um impacto significativo na forma como os recursos são gastos e como as partes interessadas são responsabilizadas. Orçamentos e despesas que são controlados centralmente correm o risco de reduzir a propriedade e a responsabilização entre os intervenientes locais, tais como municípios e serviços públicos. No entanto, os fundos fornecidos aos municípios ou serviços públicos sem capacidade suficiente para gerir ou utilizar o fundo, fazem correr o risco de ineficiência e de fugas. Na Etiópia, o governo está a seguir uma abordagem faseada para assegurar que os serviços públicos participantes satisfaçam a capacidade técnica e institucional necessária antes de receberem pacotes de investimento. Outros critérios a cumprir para receber apoio ao investimento incluem a capacidade de gestão financeira, para a qual são efectuadas avaliações de capacidade para identificar limitações ou riscos e as medidas de mitigação

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 de 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) proporciona um enquadramento útil para rever a força 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 5. Tipicamente, o mutuário é o governo nacional, sendo o responsável pelas decisões de financiamento o Ministério das Finanças e o responsável pelas decisões de investimento 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.

A profissionalização da função de investimento é necessária para desenvolver e implementar eficazmente os quadros de financiamento. Os países que são capazes de alinhar a tomada de decisões de investimento e as responsabilidades de implementação têm frequentemente as seguintes características - autonomia de acção (de influência política directa), profissionalismo no planeamento e implementação de investimentos, e transparência na forma como os fundos são gastos, com relatórios claros sobre os resultados e resultados do investimento.

Um passo significativo nesse sentido é a criação ou identificação de uma instituição financeira profissional e autónoma que estabeleça padrões para os investimentos. Uma tal instituição poderia apoiar o sector e colocar mais ênfase no planeamento nacional ascendente e na aplicação consistente de modelos de financiamento. Além disso, há algumas evidências que sugerem que se o desenvolvimento de activos fosse integrado no processo regulamentar, isto reforçaria grandemente a monitorização contínua do financiamento e dos investimentos em relação às prioridades do sector. Na Zâmbia, o planeamento do investimento é levado a cabo pelos operadores com forte apoio governamental, especialmente para os serviços públicos mais fracos.

No **Quênia**, a função de investimento foi separada das operações, e ambas foram profissionalizadas no início a meados dos anos 2000, quando foi estabelecido um regulador separado. A separação entre o desenvolvimento do activo e as operações deu origem a desafios relativamente à identificação e priorização dos activos a serem desenvolvidos, propriedade dos activos e responsabilidades pelo reembolso da dívida que financiou os activos. Esperava-se que os operadores gerassem fluxos de caixa para financiar o reembolso do empréstimo enquanto os activos permanecessem nos livros do promotor do activo. Também surgiram conflitos em relação ao valor dos activos desenvolvidos e à incapacidade de desenvolver conectividade de última milha, o que é fundamental para que qualquer activo possa gerar fluxo de caixa para o pagamento da dívida. Com o início de uma nova constituição em 2010, o papel para o desenvolvimento de activos transferiu-se para os operadores que são empresas de serviços públicos pertencentes aos governos dos concelhos.

No **Uganda**, foram feitos progressos a este respeito, em grande parte devido ao facto de serviço público nacional único (NWSC) ter assumido a responsabilidade pela função de



Imagem: Operadores FSM em Maputo, Moçambique.

investimento. O NWSC é responsável tanto pelo investimento como pelas operações de serviços de esgotos e instalações para o tratamento de lamas fecais. A atribuição de orçamento é actualmente baseada nas necessidades, e o orçamento de saneamento da NWSC é autonomizado. A KCCA desempenha um papel activo no saneamento da cidade, coordenando com a NWSC. Contudo, do orçamento total da KCCA Água e Ambiente, menos de 3% é atribuído ao saneamento. Embora os investimentos da NWSC sejam profissionalizados e feitos com apoio político, a tomada de decisões de investimento ainda depende fortemente da disponibilidade de financiamento dos parceiros de desenvolvimento, especialmente para o saneamento sem esgotos. As atribuições de investimento às cidades são feitas através de um processo orçamental transparente, mas os critérios de atribuição de financiamento entre o NWSC e as pequenas cidades ainda não são transparentes. Embora o GoU exija que todas as autoridades locais realizem uma avaliação das necessidades da comunidade e integrem as necessidades da comunidade no ciclo de planeamento anual, isto raramente é feito de forma adequada devido à limitação de recursos.

Os investimentos em áreas urbanas fora do NWSC realizam-se através das Instalações de Desenvolvimento de Água e Saneamento (WSDFs) regionais que fazem parte do Ministério da Água. O tratamento de lamas fecais tornou-se recentemente parte dos investimentos em água e saneamento nestas áreas periféricas. As operações nestas outras cidades são apoiadas por organizações regionais abrangentes. A intenção é criar serviços públicos regionais para serem responsáveis pelas operações das pequenas cidades e centros de crescimento rural não abrangidos pelo NWSC.

As perspectivas sobre o significado das questões de governação no apoio e/ou limitação do desempenho do sector variam entre as partes interessadas. Por um lado, o NWSC é anunciado por muitos como uma instituição com excelente desempenho, gerida profissionalmente e que tem produzido bons resultados. Por este relato, o apoio político é considerado positivo, e a regulamentação independente é desnecessária. Por outro lado, a relativa deficiência do Ministério na sua função de regulação e a falta de verificação independente dos dados financeiros e de desempenho, juntamente

com a estreita relação política de que o NCSN goza a alto nível com o governo, é considerada por outros como representando riscos significativos para o serviço público e para o desempenho e resultados futuros.

Em **Moçambique**, o saneamento está sob a autoridade do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH). Contudo, um desafio-chave do sector é a falta de clareza sobre os papéis e responsabilidades em matéria de saneamento, especialmente a nível do governo central. A Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento (DNAAS) é a principal agência política para o saneamento urbano, e o planeamento e implementação de investimentos através dos Governos Provincial e Distrital. A Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento (AIAS) é a agência nacional responsável pela gestão de investimentos em infra-estruturas de saneamento e drenagem em todos os aglomerados urbanos. O princípio subjacente ao Quadro de Gestão Delegada (DMF) é a separação das operações - que são delegadas a entidades autónomas do sector privado, da propriedade do activo - que permanece em mãos públicas. Contudo, as funções da DNAAS e da AIAS não são claras, pois ambas podem planear e gerir investimentos em saneamento.

Em muitos países, as leis da descentralização e do equilíbrio fiscal exigem uma descentralização progressiva do financiamento, implicando que os governos locais tenham autoridade para planear a sua própria utilização das receitas operacionais, incluindo transferências do governo nacional. Na prática, contudo, os processos de financiamento do saneamento são ainda controlados em grande parte a partir do nível central. Embora as provisões orçamentais nacionais para o saneamento urbano tenham aumentado nos últimos anos, a grande maioria destes fundos continua a pertencer aos governos nacionais, em vez de serem fornecidos directamente aos governos locais através de fundos especiais de atribuição para o saneamento urbano.

Quando a responsabilidade pelo saneamento tiver sido transferida para o governo local e este tiver autoridade para angariar fundos para o saneamento, os governos locais devem ter motivação suficiente para aceder aos fundos disponíveis e investir em serviços. No entanto, onde os gastos em saneamento continuam a ser extremamente baixos, poderia argumentar-

se que a devolução da responsabilidade pelo saneamento é outro mandato não financiado para estas entidades já com recursos limitados.

Mesmo quando existem fontes governamentais e comerciais de financiamento reembolsável disponíveis, os governos locais são muitas vezes relutantes em pedir empréstimos, especialmente quando o saneamento não é prioritário nos planos de investimento locais. Também existem exemplos em que os governos locais delegam a responsabilidade a um prestador de serviços de saneamento específico sob a forma de uma empresa estatal ou entidades privadas, mas o investimento é entravado por uma longa burocracia e processos complexos. A falta de estruturas reguladoras, ou estruturas reguladoras fracas, significa que o estabelecimento de regulamentos locais que permitam o investimento às autoridades ou fornecedores de serviços é dificultado.

A experiência de empréstimos concessionais para projectos de saneamento urbano "on-lent" a taxas de juro mais elevadas também fez com que os governos locais fossem cautelosos em assumir tal dívida. Existem razões sensatas para o aumento das taxas de juro em diferentes fases, incluindo a cobertura do risco de desvalorização cambial, incumprimento de empréstimos e despesas gerais dos intermediários. No entanto, o resultado é perverso. Os mutuários finais, incluindo os pobres, acabam por pagar taxas relativamente elevadas e distantes da concessão de empréstimos; as concessões estão a beneficiar apenas os governos centrais.

Os governos locais e os municípios que assumem estes empréstimos enfrentam dificuldades no seu reembolso devido a uma série de razões inter-relacionadas. Em primeiro lugar, as taxas de juro destes empréstimos são relativamente elevadas no momento em que chegam às cidades, tal como indicado no Quadro 2. Além disso, existe uma divergência entre as projecções de pré- viabilidade muitas vezes irrealistas, calculadas na fase de concepção para demonstrar que a intervenção será sustentável, e as políticas reais seguidas pelos governos locais relativamente às estruturas tarifárias e à geração de receitas. Isto deve-se frequentemente ao facto de os governos locais serem periféricos ao processo de concepção e/ou modelos financeiros não estarem alinhados com estratégias ou abordagens de financiamento locais.

Quadro 2: Contracção de empréstimos a taxas de juro crescentes

País	Projecto	Passo 1	Passo 2	Passo 3
Bangladesh	Segundo Projecto do Sector de Abastecimento de Água e Saneamento	Doador para GB @ 1,0% (ADF - empréstimo de 40 anos, prazo de tolerância de 10 anos)	GB a Paurashava @ 7,5% (empréstimo de 20 anos com prazo de tolerância de 5 anos)	Paurashava para residentes pobres @ 14% (taxa de mercado, através de ONGs)
Nepal	Projecto do Sector de Abastecimento de Água e Saneamento às Pequenas Cidades	Doador para GN @1,5% (ADF - 32 anos, prazo de tolerância de 8 anos)	GN ao Fundo de Desenvolvimento da Cidade (FDC) @ 5% (empréstimo de 20 anos com prazo de tolerância de 5 anos)	TDF para Utilizadores de Água e Saneamento @ 8% (por 12 anos com prazo de tolerância de 3 anos)

Uma vez o projecto em curso, os reembolsos dos empréstimos são feitos pelo governo central em nome do governo local, e a informação relativa à situação dos empréstimos não está muitas vezes disponível a nível local. Como resultado, estes governos encaram os empréstimos como subsídios do governo central e, em alguns casos, nem sequer estão cientes das suas obrigações ao abrigo dos empréstimos. A mudança de liderança no governo local corrói ainda mais o sentido de responsabilidade em relação aos empréstimos, e a assunção de dívidas..

3.9 KPIs para saneamento urbano são fracos e insuficientes para orientar as prioridades financeiras

A nossa análise dos investimentos em saneamento urbano destacou os mais fracos na monitorização dos investimentos do sector, especificamente o seguimento e análise inadequados dos investimentos em relação às metas. As ligações entre os investimentos desembolsados e os resultados são muitas vezes fracas, com ênfase nos resultados, enquanto o acesso e a eficácia dos serviços planeados muitas vezes não são controlados. Além disso, as autoridades de serviços vêem frequentemente pouco valor em gastar recursos escassos na recolha dos resultados e impactos da monitorização dos dados necessários, especialmente se houver o risco de os dados poderem ser limitados devido a falhas na concepção ou implementação do projecto.

Isto é agravado pelo desajuste entre a tomada de decisões financeiras e a prestação de serviços, o que pode resultar numa falta de dados de investimento transparentes e de boa qualidade, e uma conseqüente falta de responsabilização pelos resultados. A responsabilidade pela recolha de dados recai frequentemente sobre diferentes ministérios ou agências e não sobre as agências responsáveis pelo desenvolvimento ou gestão de infra-estruturas ou serviços de saneamento. Em muitos países, os dados são recolhidos apenas a nível nacional ou estatal, o que dificulta a sua desagregação por localidade ou distrito do projecto. Esta falta de transparência tem impacto na capacidade de responsabilizar os financiadores e as instituições mandatadas.

No **Uganda** foram feitas tentativas para aumentar a transparência e a responsabilização do investimento em saneamento urbano através da elaboração de relatórios de investimento no Relatório Conjunto de Desempenho Sectorial. Contudo, os relatórios foram considerados inconsistentes entre os anos, dificultando comparações plurianuais, embora isto se deva geralmente (mas nem sempre) à melhoria na desagregação dos dados com cada ano que passa. Deve também notar-se que os dados não foram verificados de forma independente, com o relatório a basear-se em dados autodeclarados. As finanças do NWSC são auditadas pelo Auditor Geral, e até certo ponto os investimentos podem ser calculados a partir das demonstrações financeiras. No entanto, os investimentos em saneamento urbano nem sempre são desagregados do investimento mais amplo em WASH, e dentro do sector do saneamento com esgotos e sem esgotos os investimentos no saneamento sem esgotos não

são desagregados.

No Quênia, a WASREB iniciou a elaboração de relatórios sobre um indicador de governação empresarial para promover melhores práticas de gestão. Até à data, a WASREB está a avaliar 75 Prestadores de Serviços de Água (PSAs) de um possível de 88 PSAs. Pelo quinto ano consecutivo, a WASREB continuou a implementar a ferramenta de avaliação da governação para medir o grau de aderência dos serviços públicos às normas nacionais de governação, relacionadas com: Supervisão e Supervisão de Serviços Públicos, Sistemas de Informação e Controlo, Gestão Financeira, Normas de Serviço ao Cliente, Recursos Humanos e Consulta de Utilizadores e Partes Interessadas. O sector continua a enfrentar desafios no que respeita à prática da boa governação em muitos PSAs. Algumas unidades descentralizadas ainda estão a lutar para apreciar e reconhecer a importância das normas nacionais, a monitorização partilhada e a necessidade de melhorar a aplicação.

Os dados mostram uma possível correlação entre a governação empresarial e o desempenho da PSA, como se poderia prever. As relações causais não são simples. Um serviço público com mau desempenho pode ter melhorado a sua governação, mas os resultados em termos de melhoria do desempenho podem demorar algum tempo a aparecer. Alternativamente, um serviço público com bom desempenho que tenha sido bem governado, mas cuja governação se tenha deteriorado, poderá ser capaz de manter um bom desempenho durante um período antes de o desempenho baixar.

Devido a sistemas nacionais de monitorização ineficazes, é possível obter conhecimentos a partir de avaliações de alto nível de investimentos por bancos multilaterais de desenvolvimento e outros doadores bilaterais. O African Development Bank (AfDB) Cluster Evaluation of urban water and sanitation investments notou que os atrasos na implementação se deveram a uma série de razões, incluindo devido a questões de procedimentos de aquisição, má qualidade à entrada, e atrasos na preparação dos documentos de concurso após a aprovação do empréstimo. O Quênia, Moçambique e Senegal foram também destacados pela lentidão na ratificação dos empréstimos. O Quênia foi também destacado pelo fraco desempenho dos contratantes e pela lentidão no pagamento dos fundos de contrapartida do governo. Os projectos também não seguiram os seus planos de custos iniciais. Todos os 15 projectos de investimento em água e saneamento urbano concluídos, analisados no âmbito desta avaliação, sofreram derrapagens ou subexecução de custos. Oito projectos sofreram custos inferiores ao previsto de 3% a 19% do montante original. Contudo, a medida em que os projectos foram concluídos dentro do custo estimado na avaliação não pôde ser facilmente avaliada, uma vez que alguns elementos planeados dos projectos foram revistos durante a implementação. Na maioria dos casos, a poupança ou subexecução de custos foi atribuível à redução dos projectos, como foi o caso do Senegal, Quênia e Moçambique.

O IED analisou os relatórios de conclusão do projecto de 63 ADB apoiados por projectos de saneamento urbano concluídos entre 2003 e 2016. A revisão salientou a fraqueza dos indicadores nas fases de concepção e implementação e mostrou que apenas 10 dos projectos tinham indicadores para monitorizar os resultados relacionados com os impactos ambientais e sanitários. Alguns projectos deram apoio a um sistema de monitorização para acompanhar regularmente o desempenho das instalações de saneamento (por exemplo, a descarga de efluentes de água tratada e a qualidade da água dos corpos de água perto das instalações de saneamento), mas o sistema de monitorização não permitiu uma ligação clara entre investimento e resultados.

A qualidade e transparência dos dados de investimento é fraca na maioria dos países, e parece haver alguma ligação entre isto e a profissionalização e o grau de autonomia da tomada de decisões de investimento. Como seria de esperar, onde os sistemas e a capacidade são fracos, existe uma lacuna entre a autodeclaração e o que acontece no terreno. As tentativas de recolha de dados para o planeamento do investimento puseram em evidência a falta de dados disponíveis sobre as atribuições de financiamento do governo e dos prestadores de serviços, tanto para o investimento como para os custos operacionais.

Mais especificamente para esta revisão, a falta de dados desagregados não permite que os custos atribuídos apenas ao saneamento urbano sejam divididos dos custos mais amplos da água e do saneamento nas áreas urbanas.

Como mencionado anteriormente, também dificulta uma compreensão clara do equilíbrio das finanças de diferentes fontes (ITT), da viabilidade do investimento público a longo prazo, ou da dependência excessiva das finanças externas. Além disso, o sector ainda tem dificuldade em acompanhar o investimento fora dos livros orçamentais do governo, incluindo de alguns doadores, ONGs e do sector privado. A fraqueza dos sistemas de controlo do sector limita a compreensão da eficácia do investimento e cria riscos para a integridade do investimento.

Os incentivos ao desempenho podem fomentar a capacidade de autoridade de serviço, a capacidade de resposta, e a inovação. É necessário um maior enfoque na recolha de dados para que esta informação possa ser utilizada pelos governos e agências externas de apoio para orientar futuros investimentos em saneamento. A consciência e atenção sobre o custo e benefício económico a longo prazo associado ao investimento de capital em saneamento urbano são essenciais entre vários ramos do governo, particularmente com o planeamento nacional, finanças, e obras públicas. Uma monitorização mais eficaz pode permitir uma melhor análise da sustentabilidade e da escalabilidade do investimento financeiro.

3.10 As comunidades pobres e informais continuam a ser marginalizadas nas prioridades financeiras

A equidade está no centro da abordagem do CWIS, mas muitas vezes não está no centro da tomada de decisões financeiras do sector. Apesar de muitas políticas sectoriais estabelecerem requisitos sobre equidade e inclusão, os motores da economia política por detrás dos processos de planeamento do saneamento significam frequentemente que as considerações sobre equidade não são consideradas durante as decisões de financiamento e investimento, com maior ênfase nos objectivos de recuperação de custos.

Como resultado, os serviços de saneamento sem esgotos não recebem consideração suficiente nos processos de planeamento financeiro, apesar do seu potencial para acelerar o progresso em direcção aos objectivos nacionais. Quando se dá prioridade ao saneamento, uma ênfase excessiva nos serviços de esgotos faz correr o risco de aumentar o custo da prestação de serviços e/ou deixar uma grande parte da população mal servida onde os esgotos não são tecnicamente viáveis ou quando são demasiado caros para serem instalados em toda a área de serviço.

A Estratégia de Melhoria do Saneamento e Financiamento de Kampala (ver Figura 3) é um bom exemplo de como a estratégia de financiamento no Uganda mapeou claramente a afectação de financiamento baseada nos custos, e não no valor a criar, o que resultou na afectação da maior parte do investimento às redes de esgotos. A avaliação do financiamento não reflectiu quem precisava de ser servido, nem como os recursos deveriam ser utilizados para os alcançar com serviços básicos, tão rápida e equitativamente quanto possível.

As escolhas tecnológicas e as implicações de equidade associadas devem ser consideradas no planeamento financeiro para assegurar que a desigualdade existente não seja ainda mais exacerbada. Com o mandato e apoio político adequados (independência), os reguladores têm o potencial de desempenhar um papel importante na revisão das decisões de investimento para assegurar a equidade na prestação de serviços, tal como na expansão do serviço em áreas não servidas e estruturas tarifárias apropriadas para os pobres. Da mesma forma, os KPIs relacionados com a equidade devem ter prioridade nos planos CWIS do sector, e não devem ser feitos acréscimos periféricos.



Imagem: Esgoto aberto em Rangpur, Bangladesh. Crédito: Green Ink

4. Discussão

Esta secção aborda alguns dos temas e conclusões transversais que emergiram dos elementos que foram identificados como essenciais para um quadro de financiamento eficaz do CWIS. Também destaca algumas abordagens e ferramentas emergentes que podem apoiar o desenvolvimento de quadros de financiamento do CWIS.

4.1 Compreender melhor o custo do CWIS

Um objectivo para os países investirem pelo menos 1.2% do PIB apenas em saneamento até 2018 foi recomendado pela AMCOW. Embora os investimentos reais fossem uma fracção muito pequena, a realidade é que o montante total real necessário e fornecido através de várias fontes de financiamento não é conhecido. Esta lacuna nos dados e análises salienta que é necessário um maior enfoque no planeamento e na elaboração de relatórios dos investimentos em saneamento, incluindo uma maior desagregação de custos e despesas. O planeamento e a elaboração de relatórios devem ser mais claramente separados dos investimentos em abastecimento de água e diferenciados entre os custos de esgotos e de saneamento no local. A falta de dados e de relatórios reflecte a falta de priorização do sector do saneamento em comparação com a água.

Para preencher esta lacuna no conhecimento, várias iniciativas foram empreendidas nos últimos anos para apoiar governos, serviços públicos e reguladores a planear melhor e a calcular os custos das intervenções de saneamento urbano. Estas centraram-se mais nos serviços

sem esgotos, mas também reconheceram que a realidade para a maioria das cidades é que os serviços com esgotos e sem esgotos precisam de ser implementados uns ao lado dos outros. A Directriz de Fixação de Tarifas de Saneamento da ESAWAS reconhece a necessidade de separar os serviços de saneamento do abastecimento de água e de estabelecer ainda mais os custos ao longo de toda a cadeia de serviços, tanto para o saneamento com esgotos e sem esgotos.

A Ferramenta de Planificação e Custos de Saneamento Integrado e Abrangente⁸ é outro recurso importante que pode rapidamente permitir aos planeadores e prestadores de serviços comparar os custos de capital e de funcionamento de diferentes tipos de soluções de saneamento ao longo de toda a cadeia de serviços de saneamento a nível de componente, sistema, e cidade. A ferramenta CWIS Service Assessment and Planning (CWIS-SAP)⁹ é outra ferramenta que ajuda os decisores a comparar os resultados de diferentes intervenções ou investimentos em saneamento. A ferramenta analisa e ilustra como cada intervenção proposta é susceptível de afectar a equidade, sustentabilidade financeira e segurança dos serviços de saneamento numa área urbana, considerando uma mistura de tecnologias de esgotos e sem esgotos, modelos de prestação de serviços e modelos de receitas. A ferramenta CWIS-SAP foi concebida em colaboração com os reguladores e prestadores de serviços para ajudar a avaliar uma variedade de opções e dar prioridade às que expandem de forma rentável o acesso ao saneamento gerido com segurança. A CWIS-SAP coloca uma ênfase específica em assegurar que as áreas de baixos rendimentos não

8 http://200.58.79.50/fmi/webd/CWIS%20Planning%20Tool%201_4

9 <https://www.cwisplanning.com>

sejam deixadas para trás, para evitar um impacto negativo na viabilidade financeira dos prestadores de serviços e aumentar a quantidade de resíduos que serão eliminados de forma segura.

4.2 Os investimentos em infra-estruturas imateriais do sistema nacional devem acompanhar as infra-estruturas materiais

O desenvolvimento de infra-estruturas materiais e imateriais deve ser tratado simultaneamente durante o estabelecimento de quaisquer novos sistemas de prestação de serviços para se obter um impacto óptimo. Apesar de um maior reconhecimento da necessidade de infra-estruturas imateriais, é atribuído um investimento financeiro significativamente maior às infra-estruturas materiais. Nos casos em que foram feitos investimentos em infra-estruturas imateriais, estes são frequentemente projectados, não a nível de sistemas nacionais, e/ou carecem de um enfoque na prestação de serviços não inspeccionados.

O exemplo de Kampala (ver Figura 3), além de destacar o desequilíbrio significativo de recursos em relação ao serviço de saneamento com esgotos, mostra também a falta de investimento em infra-estruturas imateriais, o que é comum em muitos países. Embora o capital dos doadores esteja frequentemente disponível para a construção de infra-estruturas de saneamento, muitas vezes não existe um mecanismo de financiamento sistémico para apoiar a prestação de serviços de saneamento em toda a cadeia de serviços. Isto apesar de uma série de avaliações sectoriais, incluindo o relatório de desempenho do BAD e a análise independente dos investimentos do BAD em saneamento urbano, assinalando os desafios em torno das infra-estruturas imateriais em falta. Estes incluíam a falta de pessoal, capacidade e logística inadequada dos recursos humanos, sistemas e modelos de cobrança de receitas deficientes, e sistemas fracos

de regulação, aplicação e monitorização. Estas e outras questões relacionadas estão a resultar em investimentos em infra-estruturas materiais que não são maximizadas, comprometendo a sua viabilidade financeira e, em última análise, dificultando a prestação de serviços.

O planeamento de serviços de longa duração requer a identificação e estimativa dos custos da prestação de serviços de saneamento urbano, para além dos materiais 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 a necessidade de se identificar e financiar a infra-estrutura nacional imaterial e os custos do ciclo de vida da operação desses sistemas. Ao sector faltam exemplos e 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 ao cliente e sistemas reguladores.

Embora os governos centrais, muitas vezes através do apoio de doadores, forneçam investimento em infra-estruturas para cumprir as suas obrigações estatutárias em matéria de saneamento, mantêm regularmente a propriedade dos bens. O impacto disto é que, em vez de gastar em operações e manutenção, os governos locais têm um incentivo perverso para permitir a desvalorização das infra-estruturas até que o governo central as substitua. Mandatos pouco claros criam confusão sobre as responsabilidades pelos investimentos permitidos, tornando difícil às autoridades de serviços prestar apoio financeiro para manter os sistemas a funcionar e desenvolver infra-estruturas de sistemas flexíveis para apoiar a prestação de serviços.

Um mecanismo de financiamento que visa abordar esta questão é o Financiamento da Política de Desenvolvimento (DPF), que fornece empréstimos, subvenções ou garantias de apoio orçamental aos governos para um programa de acções políticas e

Shimla, Índia, Programa de Reforma da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotos

Em 2018, o Banco Mundial aprovou o programa Shimla Water Supply and Sewerage Service Delivery Reform no valor de 40 milhões de dólares, o primeiro dos três empréstimos de política de desenvolvimento (DPLs) planeados para apoiar a estratégia de reforma de abastecimento de água e saneamento do governo do Himachal Pradesh. O programa de reforma visa abordar um ambiente onde a elaboração de políticas, regulamentação, propriedade de bens e prestação de serviços foram directamente integrados nas estruturas estatais e departamentais, e onde as responsabilidades foram altamente fragmentadas, sem uma única agência responsável pelos serviços de saneamento urbano

Este projecto está estruturado para que os recursos financeiros sejam libertados com base na realização bem sucedida de acções anteriores¹⁰ relacionadas com a mudança das estruturas institucionais e de governação da Shimla Municipal Corporation e Shimla Jal Prabandhan Nigam Limited (SJPNL), bem como na aprovação de políticas de recuperação de custos, tarifas e

subsídios, sistemas de monitorização melhorados e eficiência energética. O projecto centra-se em três aspectos da reforma do sector

- Governação e política sectorial: Novo mecanismo regulador para reger as políticas de tarifas e subsídios para a recuperação de custos; contractos baseados no desempenho para a melhoria dos serviços; mecanismos de resolução de reclamações

- Governação e política sectorial: Novo mecanismo regulador para reger as políticas de tarifas e subsídios para a recuperação de custos; contractos baseados no desempenho para a melhoria dos serviços; mecanismos de resolução de reclamações

- Desempenho de serviço público: Eficiência energética; processos competitivos de contratação; sistema de incentivos ao desempenho do pessoal para afectar um terço dos salários do pessoal

- Financiamento do sector e dos serviços públicos: Subsídios iniciais de capital público para financiar a expansão de serviços no âmbito de um quadro de procurement modernizado; compromisso de subsídios transparentes e previsíveis; SJPNL a acabar por recorrer ao financiamento comercial para expandir os serviços às cidades satélites

10 As Acções Anteriores são acções políticas e institucionais consideradas cruciais para se alcançar os objectivos de um programa apoiado por uma operação da DPF. Estas apresentam os termos legais definidos no contracto de empréstimo que têm de ser cumpridos para cada operação antes do desembolso.

institucionais. O DPF oferece a oportunidade de apoiar reformas sectoriais e o desenvolvimento de infra-estruturas em condições favoráveis através de financiamento orçamental geral não consignado que está sujeito aos próprios processos e sistemas de implementação do mutuário. Um exemplo recente de tal investimento é em Shimla, Índia - ver caixa abaixo.

4.3 A acessibilidade de preços continua a ser um constrangimento para uma combinação equilibrada de financiamento e uma prestação de serviços viável

A acessibilidade de preços continua a ser um desafio para serviços de saneamento geridos com segurança e é necessário apoio financeiro para instalações sanitárias domésticas no local, acesso aos serviços dos FSM e ligação aos esgotos. A experiência de muitas iniciativas destinadas a aumentar a cobertura do saneamento urbano mostrou que a comercialização e promoção do saneamento por si só não resultou numa redução significativa na utilização de instalações de saneamento não melhoradas. Um estrangulamento fundamental é a baixa acessibilidade económica, e a necessidade de alguma forma de subsídio, ou apoio financeiro para as famílias pobres. Embora os subsídios às famílias pareçam uma solução clara, tradicionalmente têm sido mal concebidos e direccionados. Tais esquemas necessitam de mecanismos de apoio cuidadosamente concebidos para a construção de instalações de saneamento doméstico, baseados em estudos detalhados para avaliar a vontade e capacidade de pagamento das famílias e, quando apropriado, investigação formativa sobre os mercados de saneamento.

A modelização financeira para a viabilidade de novas infra-estruturas ou serviços de saneamento é frequentemente construída com base no número esperado de clientes. Quando os clientes não correspondem às expectativas, o prestador de serviços não obtém o retorno do investimento previsto, ou rendimentos suficientes para gerir a infra-estrutura, sustentar a prestação de serviços ou a dívida de serviço. As razões da falta de clientes variam de lugar para lugar, com base no contexto e infra-estrutura ou serviço oferecido. As famílias de baixos rendimentos a quem estão a ser oferecidos novos serviços FSM, são muitas vezes obrigadas a melhorar a infra-estrutura no local para permitir que o serviço seja empreendido. Este custo está muitas vezes para além da capacidade do agregado familiar e poucos regimes de subsídios eficazes foram concebidos para resolver esta questão da modernização.

Para as ligações de esgotos tradicionais, existe frequentemente uma incapacidade (financeira ou técnica) ou falta de incentivos para que o cliente se ligue. No entanto, a má concepção e a falta de infra-estruturas de apoio (esgotos terciários) podem todos dificultar os clientes. Mesmo onde os esgotos estão instalados, o custo da ligação pode ser elevado e na maioria dos países o custo da ligação deve ser integralmente suportado pelo cliente, criando um poderoso desincentivo para as ligações, como se viu no caso do Camboja

anteriormente salientado. A vontade e capacidade de pagamento das famílias de rendimento local também significa que os prestadores de serviços de saneamento lutam para serem financeiramente auto-suficientes, especificamente para os serviços dos FSM.

São aplicáveis tarifas por blocos crescentes nos casos em que a água é fornecida ou as águas residuais são recolhidas, e um sistema de medição está instalado. As tarifas por blocos podem ser fixadas ao nível do prestador de serviços ou pelo governo nacional ou local e são frequentemente estruturadas com a intenção de proteger os pobres. O aumento das tarifas por blocos pressupõe que aqueles que serão afectados por tarifas mais elevadas tendem a ser os agregados familiares com maiores rendimentos numa comunidade, incluindo aqueles ligados a sistemas de esgotos à base de água.

Contudo, a concepção do aumento das tarifas por blocos é uma questão delicada, uma vez que está repleta de implicações sociais e pode ter efeitos não intencionais sobre os pobres. Os reguladores estão frequentemente relutantes em limitar o tamanho do bloco inicial devido a pressões políticas. As famílias que utilizam menos água por mês não são capazes de poupar na sua factura de água e as famílias não pobres estão a lucrar com a tarifa de bloco mais baixa. Teoricamente, as famílias de baixos rendimentos com ligações privadas por medida beneficiam da taxa subsidiada, mas nem sempre é esse o caso se as famílias pobres estiverem a partilhar uma única ligação que impulsiona o consumo e taxas mais elevadas, com o resultado de que as famílias pobres finalmente pagam mais do que os utilizadores com melhores condições. Além disso, a maioria das famílias pobres não tem ligações ao sistema de distribuição de água, pelo que não podem ser ajudadas por tais estruturas tarifárias.

Uma alternativa para corrigir algumas das ineficiências do aumento das tarifas por blocos seria cobrar o mesmo preço por unidade para todos os grupos de rendimento e adicionar uma taxa fixa para diferentes grupos de rendimento com base em tipos de serviços de saneamento. Para os mais pobres, isto significaria uma taxa fixa negativa a ser deduzida da taxa volumétrica. No entanto, esta proposta assume que os pobres podem ser facilmente identificados e que todo o processo envolve elevados custos administrativos

Estes constrangimentos dificultam a recuperação dos custos operacionais apenas através das tarifas de saneamento. Para tentar enfrentar estes desafios, foram feitas algumas tentativas para apoiar as autoridades de serviços a realizarem estudos de financiamento mais detalhados para considerar a necessidade de subsídios gerais aos prestadores de serviços, desenvolver estruturas tarifárias eficazes baseadas no nível de serviços, e subsídios direccionados para as famílias de baixos rendimentos.

4.4 Os impostos têm de constituir uma proporção maior de financiamento misto

Embora as transferências e as tarifas continuem a ser uma parte fundamental da combinação de financiamento, é necessária uma maior contribuição do elemento “fiscal” dos ITT. Isto não só é necessário para aumentar o investimento no sector, mas também justificado com base na fundamentação dos benefícios sociais mais amplos de um saneamento melhorado. Embora algumas receitas fiscais sejam geralmente afectadas a este sector da água e saneamento, muitas vezes não existe um departamento responsável pelo saneamento, especificamente o saneamento sem esgotos, na administração municipal.

Um dos impactos da atribuição limitada de impostos através dos orçamentos nacionais é que os municípios carecem de pessoal e capacidade para fornecer os seus serviços de saneamento necessários. Isto é ainda agravado pelo facto de os municípios não afectarem os seus próprios recursos fiscais para cumprir o seu mandato nesta área. Em vez disso, recorrem aos utilizadores para pagarem directamente pelo serviço, através de tarifas ou uma taxa de chamada é cobrada aos residentes por serviços, tais como o esvaziamento. Tais taxas são normalmente cobradas ao nível do limiar de rentabilidade ou imediatamente abaixo deste, pelo custo das operações e não cobrem quaisquer despesas administrativas. Como discutido acima, o aumento do financiamento através de tarifas adequadas está muitas vezes fora de questão, particularmente devido à fraca vontade de pagar.

A estrutura e o foco dos novos regimes fiscais de apoio ao saneamento devem ser feitos com cautela. O financiamento da intervenção sanitária inteiramente através da tributação geral pode levar a um tipo indesejável de redistribuição do rendimento, especialmente quando o foco do investimento é o saneamento de esgotos, com os escassos fundos públicos a favorecerem desproporcionadamente os segmentos mais ricos da população. De facto, a maioria das intervenções de saneamento urbano nos países em desenvolvimento não servem os mais pobres por uma série de razões, incluindo o facto de os pobres não estarem já ligados à água, inviabilizando o acesso ao saneamento de esgotos. A utilização da tributação para financiar o saneamento de esgotos pode resultar em ter os mais pobres a subsidiar um serviço para o qual não estão a beneficiar directamente. Esta percepção de injustiça é frequentemente citada como contribuindo para a relutância das famílias em pagar por outros serviços.

Os aumentos das finanças provenientes dos impostos têm de ser acompanhados por uma maior descentralização fiscal, a fim de capacitar os mandatados para prestar serviços e as medidas de integridade necessárias para gerir a afectação, as despesas e os resultados desses recursos. 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.

O desalinhamento de responsabilidades e incentivos cria o risco de dificultar a transição para mecanismos de financiamento mais localizados. Quando os doadores são governos locais activos e serviços públicos, há poucos incentivos para procurar um melhor equilíbrio entre o financiamento público e comercial onde 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. Contudo, a grande maioria dos centros urbanos não beneficia do apoio dos doadores, e aqueles que o fazem não podem contar com isso como uma solução sustentável.

Embora a utilização de subsídios enfrente restrições orçamentais que são particularmente graves para os governos dos países mais envolvidos, uma taxa de saneamento juntamente com um fundo de saneamento específico oferecem uma oportunidade para aumentar o investimento. Uma taxa sobre a tarifa da água proporciona um mecanismo para angariar fundos para investimento em saneamento. Estas receitas devem ser delimitadas num fundo de saneamento e utilizadas para apoiar investimentos em saneamento. As lições das iniciativas existentes, por exemplo no Burkina Faso, deveriam informar a concepção destes mecanismos em novos contextos.

4.5 Alinhamento dos incentivos ao investimento em saneamento urbano

A fragmentação da governação do saneamento torna difícil criar uma clara responsabilização pelo desempenho e resultados e dificulta a tomada de decisões transparentes relacionadas com investimentos em saneamento. Embora os decisores estejam conscientes da necessidade e dos benefícios de abordagens de investimento e recuperação de custos que consideram não só a construção, mas também a vida útil, a reabilitação e o prolongamento da prestação de serviços de saneamento, as autoridades de serviços são muitas vezes capazes de influenciar o financiamento e a decisão de investimento tomada. Este desajustamento aumenta com a maior “distância” entre os prestadores de serviços e as decisões de financiamento.

Num quadro de descentralização, a transferência de responsabilidades operacionais e financeiras do governo central para as autoridades regionais e locais deve ser acompanhada de formação ou financiamento suficiente para apoiar as novas actividades e competências necessárias. As múltiplas organizações que participam ou dependem de decisões de financiamento têm de rever colectivamente e moldar decisões financeiras nacionais cruciais, 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. Tal como demonstrado pelos exemplos de empréstimos acima referidos.

As evidências da nossa análise dos investimentos em saneamento urbano em vários países sugerem que ter as funções de financiamento e investimento alojadas num ministério nacional não favorecem a autonomia e a profissionalização da tomada de decisões. Quando a responsabilidade cabe a um ministério 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. Os programas de financiamento de saneamento que permitem aos governos locais desenvolver planos que estão desligados da implementação podem inadvertidamente fornecer mais incentivos para não agir. Quando a responsabilidade pela prestação de serviços de saneamento urbano foi transferida para um nível inferior de governo, o planeamento “de baixo para cima” e a atribuição de financiamento força as agências de financiamento a desempenharem um papel de apoio aos prestadores de serviços.

Há um perigo reconhecido de que partes da prestação de serviços de saneamento urbano que não geram receitas ou cuja viabilidade comercial se prevê ser baixa, sofram de subinvestimento. As evidências fortuitas relatadas durante este estudo sugerem que o compromisso organizacional para com a viabilidade comercial está, em alguns casos, a triunfar sobre outros compromissos para expandir o acesso. Isto poderia deixar uma autoridade de serviço recusar-se a assumir o seu mandato, tal como a exploração de uma instalação de tratamento de águas residuais, para evitar ser sobrecarregada com os elevados custos de exploração e manutenção que não poderiam ser compensados com o aumento das receitas. Tais exemplos mostram a falta de alinhamento entre incentivo e tomada de decisão no sector e criam o risco de a uma falta de investimento e empenho na melhoria do serviço no sector.

As decisões de planeamento e gestão de recursos têm de considerar não só o fornecimento de infra-estruturas, mas também a forma de fornecer financiamento para infra-estruturas de sistemas e permitir serviços acessíveis para os consumidores mais pobres. Além disso, os horizontes temporais e o estabelecimento de prioridades para os investimentos em saneamento urbano precisam de ser ajustados para satisfazer os objectivos de desenvolvimento sectorial mais vastos, e uma perspectiva de financiamento a longo prazo dos serviços. Embora possam existir possibilidades de soluções inovadoras de financiamento do saneamento, observou-se que as autoridades de serviços não compreendem claramente como aceder a elas ou implementá-las, bem como têm um incentivo para não agirem por receio de serem acusadas de utilização indevida de fundos públicos.

O papel dos reguladores na abordagem do desalinhamento na tomada de decisões de investimento e desincentivos à procura de financiamento alternativo ou inovador é algo a ser explorado mais a fundo. Enquanto os reguladores se esforçam por empurrar os serviços públicos para a recuperação total dos custos e procuram garantias de que qualquer rendimento acima das despesas operacionais será reservado para investimento, na prática, os reguladores têm pouca



Imagem: Addia Abba, Etiópia, Crédito: Chris Terry

influência na tomada de decisões de investimento. Os planos de investimento constituem um instrumento importante na fixação de tarifas e na monitorização dos resultados do investimento, mas quando o financiamento do investimento foi obtido, nunca foi sistematicamente ligado a estas decisões, e faltam os instrumentos necessários. Para permitir uma transição para assumir um papel mais activo nesta área, os reguladores precisariam de novas competências e do estabelecimento de uma estrutura profissional de planeamento e monitorização do investimento. Em muitos países, a curto prazo, estas competências teriam provavelmente de ser trazidas de agências externas, até que pudesse ser desenvolvida capacidade interna suficiente.

4.6 Utilização de dados de monitorização para melhorar o desempenho, impulsionar o investimento e combater a desigualdade

Melhorar as ineficiências operacionais relacionadas com o planeamento e gestão financeira, cobrança de receitas, e gestão de dívidas pode colher ganhos rápidos para os serviços públicos e para o sector em geral. Os esforços para resolver estas ineficiências podem aumentar as receitas, permitir uma melhor prestação de serviços, e posicionar melhor os prestadores de serviços para o investimento. Aumentar o investimento e melhorar a eficácia do desempenho do sector público é

“A fragmentação da governança do saneamento dificulta a criação de uma responsabilidade clara pelo desempenho e resultados e dificulta a tomada de decisões transparentes relacionadas aos investimentos em saneamento.”

possível quando existe uma forte cultura centrada na aprendizagem e na melhoria do desempenho (individual, organizacional e sectorial), enquadrada por regras e regulamentos claros, e uma clareza de papéis, e boas práticas de gestão. Atingir estas condições exigirá muitas vezes um investimento substancial, nomeadamente em formação e desenvolvimento de competências. Contudo, uma componente crítica para apoiar uma cultura de aprendizagem é a melhoria dos dados e a garantia de que dados e análises de alta qualidade e oportunos estão disponíveis para uma tomada de decisão informada.

O planeamento do investimento em saneamento com uma orientação de “aprendizagem” deve ser posto em prática através de arranjos e incentivos institucionais capazes de acomodar erros e falhas. Tem sido sugerido que melhores resultados não são necessariamente alcançados pela simples mudança do ‘método’ de planeamento do saneamento através da combinação de vários elementos. Se os condutores e os incentivos que operam entre os actores forem os mesmos de antes, é provável que os fracassos do passado se repitam. O desafio, então, é como mudar algumas das regras do jogo para conduzir a melhores resultados.

Como mencionado anteriormente, o sector requer dados de monitorização mais precisos para compreender o custo da prestação de uma gama de serviços de saneamento para orientar o planeamento do investimento e o desenvolvimento de estratégias e modelos de financiamento. A iniciativa CACTUS¹¹ poderá ajudar a preencher a lacuna e a compreender os custos e a base da procura, tanto para as autoridades de serviços, como para o sector privado. Há também muito interesse em compreender e captar melhor os dados dos custos a nível da unidade de subnegócios, tais como a rede de esgotos, as ETAR, e os negócios no local.

A falta de informação sobre os consumidores é muitas vezes uma desvantagem para o planeamento do sector e para uma orientação eficaz dos investimentos. A recolha de informação detalhada sobre uma base de clientes, a vontade/capacidade de pagar, e os diferentes requisitos de nível de serviço podem ser tecnicamente difíceis e dispendiosos em relação à dimensão e âmbito potenciais dos serviços de saneamento. Ferramentas tais como Maji Data e inquéritos socioeconómicos no Quénia, o modelo tarifário em Lusaca e documentos de planeamento geral a nível da cidade são fontes de dados muito úteis e podem ajudar a organizar melhor tais dados. Tais dados melhorariam a exactidão das estimativas

da procura, e contribuiriam para os planos de investimento e financiamento.

Além disso, essa revisão e processos de planeamento eficazes e consultivos podem assegurar que os subsídios e subsídios cruzados cheguem à população alvo. Durante as fases de planeamento, se as tarifas vão cobrir os custos de funcionamento dos esgotos e possivelmente recuperar alguns dos custos de ligação (pode ser o caso, dependendo do mandato e abordagem do prestador de serviços), então a fixação de tarifas, e os processos de aplicação devem assegurar que quaisquer subsídios CAPEX e OPEX ou subsídios cruzados cheguem efectivamente aos seus agregados familiares previstos. Isto só pode ser assegurado por um forte, e quando necessário independente, sistema de monitorização.

A monitorização do desempenho da prestação de serviços ao longo do tempo, para ajudar a orientar a estratégia a nível sectorial é muitas vezes um desafio, devido ao financiamento e capacidade insuficientes. A segmentação dos prestadores de serviços de acordo com o desempenho e a solvabilidade oferece uma oportunidade de atribuir recursos financeiros limitados de forma mais eficiente e eficaz. O programa “Utility of the Future” do Banco Mundial¹² desenvolveu uma gama de indicadores para avaliar a maturidade dos serviços públicos através de cinco elementos: Operações Comerciais, Operações Técnicas, Gestão Financeira, Recursos Humanos e Organização & Estratégia; cada um deles está dividido em áreas e tópicos. A gestão financeira abrange a orçamentação; fluxo de caixa e gestão; contabilidade e relatórios financeiros; auditoria e gestão de risco; e modelação e previsão financeira.

Nas Filipinas, a URAF propõe-se fornecer recursos financeiros com base em múltiplos níveis de critérios associados ao nível de maturidade e desempenho do serviço público. Em primeiro lugar, os fornecedores são priorizados de acordo com as características da população em termos de pobreza e riscos para a saúde. Depois, o tipo de apoio é determinado pela forma como o prestador de serviços está a actuar e a que recursos, se os houver, podem aceder por si próprios. Por exemplo, alguns prestadores de serviços podem ter acesso directo ao mercado e não requerem financiamento governamental concessional, enquanto outros podem necessitar de um apoio significativo em termos de subsídios, ou requerer financiamento de subsídios para melhorias de eficiência antes de assumirem dívidas adicionais.

Finalmente, mas sem dúvida o mais importante é que mais e melhores dados deveriam ser recolhidos e priorizados para apoiar os investimentos do CWIS,

11 A CACTUS\$ é uma iniciativa de investigação liderada pela Universidade de Leeds e financiada pela The Bill and Melinda Gates Foundation

12 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/796201616482838636/pdf/Utility-of-the-Future-Taking-Water-and-Sanitation-Utilities-Beyond-the-Next-Level.pdf>

a fim de serem entregues de uma forma mais equitativa. Isto exige que os KPIs relacionados com equidade sejam incluídos nos quadros de financiamento do sector CWIS. O painel de instrumentos do CWIS já desenvolveu indicadores para acompanhar as considerações de equidade, informados por quadros de monitorização globais, quadros específicos de projectos, países e cidades. A escolha de indicadores combina requisitos globais e vários requisitos nacionais e visa informar o planeamento urbano e a tomada de decisões. Ao nível dos resultados, foram desenvolvidos seis indicadores para monitorizar a igualdade dos resultados, como se segue:

1. % da população comunitária de baixa renda (PBR) com acesso a sanitários individuais 'seguros' / % da população total com acesso a sanitários individuais 'seguros'.
2. % de gestão segura PBR / % de gestão segura em toda a cidade (apenas para as latrinas domésticas individuais)
3. Montante do subsídio pago ao Saneamento sem esgotos/com esgotos
4. % de mulheres em órgãos de decisão relacionados com o saneamento (instituições governamentais)
5. Disparidade salarial entre os sexos na mão-de-obra do saneamento
6. Equidade dos trabalhadores de saneamento (formalização, recurso legal, direito à sindicalização, segurança social e seguro de saúde)

Para a função de planeamento e gestão de recursos, foram desenvolvidos os seguintes indicadores para apoiar a tomada de decisões de investimento, tendo em consideração a equidade:

- Os orçamentos de saneamento são atribuídos com base numa avaliação das necessidades
 - A autoridade sanitária realizou uma avaliação do estado das infra-estruturas existentes e das lacunas na prestação de serviços
 - A autoridade sanitária realizou uma avaliação do estado das infra-estruturas existentes e das lacunas na prestação de serviços em assentamentos informais e áreas de serviços de baixo rendimento
 - Os dados desagregados por sexo são recolhidos para planeamento e investimento em saneamento
 - Os dados desagregados por sexo são activamente utilizados para planeamento e investimento em saneamento
 - A atribuição de orçamento responde às necessidades diferenciais das mulheres com base em dados desagregados por sexo
 - Os dados por grupos de rendimento são recolhidos para planeamento e investimento em saneamento
 - Os dados por grupos de rendimento são activamente utilizados para planeamento e investimento em saneamento
- Os dados por grupos étnicos ou sociais são recolhidos para planeamento e investimento em saneamento



Canos de esgoto e águas residuais, Bhopal, Índia

5. Conclusões e recomendações

Com base nos vários casos descritos neste documento, apresentamos as seguintes conclusões centrais como conclusões e recomendações fundamentais para o reforço do planeamento e gestão de recursos de Saneamento Urbano Integrado e Abrangente.

Os quadros de financiamentos são fundamentais para dar prioridade ao financiamento público para resultados de saneamento inclusivo.

As estruturas de financiamento têm de ser orientadas de cima para baixo, através de metas e estratégias nacionais, bem como de princípios e modalidades. Também têm de ser influenciadas de baixo para cima, através de planos locais e tendo em conta a capacidade local, bem como ouvir as necessidades e as vozes dos pobres e não atendidos. Um planeamento eficaz do investimento requer um entendimento detalhado das necessidades de serviços de diferentes grupos e custos, relacionados com despesas de capital inicial e despesas operacionais contínuas para manter os serviços a funcionar. Mas faltam frequentemente os dados necessários sobre isto, especialmente no que diz respeito a serviços de saneamento sem esgotos em toda a cadeia de abastecimento e a infra-estruturas imateriais. Planos de investimento eficazes devem fornecer critérios claros para a atribuição de recursos, através de uma série de opções e constituintes concorrentes, bem como proporcionar transparência às decisões de investimento tomadas no futuro.

Um desafio significativo que o sector enfrenta é que as decisões de financiamento e investimento, propriedade de activos e operações, como se vê na presente Figura 5, muitas vezes se encontram com diferentes partes interessadas. Estas partes interessadas têm prioridades diferentes, e visões diferentes sobre como as infra-estruturas e os serviços devem ser prestados. A confusão sobre os papéis institucionais, a divisão de mandatos de saneamento entre saneamentos com esgotos e sem esgotos, e a fraca descentralização fiscal, têm mostrado que esta situação se agrava. Consequentemente, os objectivos de desempenho e os incentivos das diferentes instituições muitas vezes não se alinham. Isto pode ter um impacto significativo na forma como os recursos são angariados, atribuídos e gastos. Isto também dificulta os esforços para manter instituições financeiramente desamparadas para prestar contas das decisões de despesa e dos resultados do investimento. Os governos devem alinhar as responsabilidades financeiras e de tomada de decisões de investimento com os responsáveis pela propriedade dos activos e gestão dos mesmos. Quando tal não for possível, é necessária uma maior transparência e um maior envolvimento de um conjunto mais amplo de partes interessadas para assegurar que as finanças sejam efectivamente atribuídas, desembolsadas, despendidas e controladas.

Alcançar a combinação certa de financiamento é fundamental para a expansão a longo prazo dos serviços, bem como a equidade e a viabilidade dos resultados. As tarifas continuam a ser uma componente importante da combinação de financiamento, mas a acessibilidade dos clientes e a fraca cobrança de receitas têm impacto na capacidade de as autoridades de serviços conseguirem a recuperação total dos custos. Os mandatos divididos têm provado dificultar os subsídios cruzados de tarifas, especialmente se as autoridades são novas no que respeita à prestação de serviços sem esgotos, o que pode ser particularmente desafiante para a cobrança de receitas. É evidente que os impostos têm de constituir uma parte maior da combinação de financiamento, mas também têm de ser utilizados de forma mais estratégica para combater a desigualdade e estimular outros investimentos. Embora o financiamento comercial represente uma oportunidade para aumentar o investimento, este permanece fora do alcance da maioria das cidades e é pouco provável que seja direccionado para as comunidades mais pobres.

Nos casos em que o investimento é atribuído, também é necessário rever, com maior ênfase no apoio às infra-estruturas nacionais dos sistemas imateriais, a par de novas infra-estruturas materiais. Para as autoridades de serviços, o investimento tem de ser canalizado para reforçar os sistemas de serviço ao cliente, facturação e gestão de activos. Nos casos em que foram assumidos novos mandatos não sujeitos a restrições, são também necessários recursos para apoiar as instituições a adaptarem-se a novas funções, através do desenvolvimento de capacidades e da construção de novas relações. A nível nacional, é necessário investimento em reguladores, departamentos de desenvolvimento de infra-estruturas e sistemas de monitorização para apoiar uma maior responsabilização e transparência em torno dos investimentos. Governos e doadores devem atribuir recursos para apoiar a transição necessária para o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente. Isto poderia incluir subsídios temporários para apoiar a melhoria da eficiência tanto do sector público como do privado.

O acompanhamento dos resultados do investimento é imperativo, mas actualmente ignorado tanto por credores como por mutuários. São necessários mais e melhores dados para melhorar o desempenho e impulsionar o investimento, mas os dados de produção e investimento muitas vezes não são capturados ou não podem ser alinhados para análise. Isto é algo que a TrackFin¹³ tentou abordar, mas na maioria dos países, ainda não foi implementado extensivamente a nível municipal ou para uma vasta gama de serviços de saneamento. Consequentemente, os resultados planeados em relação aos resultados reais não são escrutinados com dados de despesas, e a razão do fracasso das infra-estruturas, serviços e investimentos é mal compreendida. O rastreio da forma como o investimento abordou, em vez de reforçar, a desigualdade no acesso, não é actualmente feito de forma eficaz na maioria das cidades.

Além disso, a captura de resultados a médio prazo, tais como se os investimentos resultarem na expansão, melhoria e sustentação dos serviços ao longo do tempo, deve também ser considerada uma prioridade. Foram desenvolvidas ferramentas para apoiar a segmentação dos prestadores de serviços por desempenho e fiabilidade creditícia. Tais abordagens oferecem uma oportunidade de atribuir recursos de forma mais eficiente e eficaz para apoiar os prestadores de serviços em diferentes níveis de maturidade. Finalmente, o planeamento do investimento também beneficiaria se tivesse uma orientação de “aprendizagem” para assegurar a existência dos incentivos certos para acomodar e aprender com as falhas, uma vez que a abordagem de Saneamento Urbano Integrado e Abrangente é mais amplamente adoptada.

O papel regulador nas decisões de investimento deve ser reforçado. O controlo regulamentar pode ajudar a canalizar o investimento para apoiar a realização dos resultados do CWIS em termos de equidade, sustentabilidade e objectivos de segurança. Ao fazê-lo, a garantia é de que as autoridades e prestadores de serviços podem ser responsabilizados pela eficácia dos investimentos efectuados e pela qualidade dos serviços prestados.

Bibliografía

ADB (2018) Leading Factors of Success and Failure in Asian Development Bank Urban Sanitation Projects.

Alegre, H. et al. (2016) Performance Indicators for Water Supply Services (Third ed.). London, U.K.: IWA

AMCOW, Sub-Committee of the AU Specialized Technical Committee on Agriculture, Rural Development, Water and Environment (2019) "Sanitation Policy Assessment Report".

ESAWAS et al (2020) CWIS Service Assessment and Planning Tool, Enhancing Data-Driven Decision Making for Sanitation Service Delivery.

GIZ (2019) Access to Water and Sanitation in Sub-Saharan Africa, Review of Sector Reforms and Investments, Key Findings to Inform Future Support to Sector Development.

Goksu et al. (2019) Reform and Finance for the Urban Water Supply and Sanitation Sector," World Bank, Washington DC.

IBNET, The International Benchmarking Network, The World Bank

IDEV, African Development Bank (2020) Reaching The Most Vulnerable: Scaling up Service Delivery in Urban Water Supply and Sanitation, Cluster Evaluation Report.

ISO (2019) Goal 6: Clean Water and Sanitation <https://www.iso.org/sdg06.html>

Janson, N., Piantini, S., & Gerard, G. (2018) Water Utility Turnaround Framework: A Guide for Improving Performance. Washington D.C.: The World Bank.

Kennedy-Walker, Ruth, et al, (2020) Connecting the Unconnected: Approaches for Getting Households to Connect to Sewerage Networks. World Bank, Washington, DC.

Lombana Cordoba, Camilo, Gustavo Saltiel, Norhan Sadik, and Federico Perez Penalosa (2021) The Utility of the Future Diagnostic Assessment and Action Planning Methodology — Working Paper. World Bank, Washington, DC.

SIWI, UNICEF, WHO & IADB (2021) The WASHREG Approach: An Overview, Stockholm and New York

USAID (2020) A Financing Framework for Water Supply and Sanitation in the Philippines.

WaterAid (2017) On-lending practices at the Asian Development Bank.

WaterAid (2021) Strengthening Municipal Finance for Sustainable Sanitation Service Delivery in Small Towns of South Asia. London: WaterAid.

WaterAid (2019) Functionality of wastewater treatment plants in low- and middle- income countries. Desk review. London: WaterAid.

Water Integrity Network (2021) Water Integrity Global Outlook: Urban Water and Sanitation. Berlin, WIN

WHO (2021) Reflecting on TrackFin 2012–2020: key results, lessons learned and the way forward. Geneva: World Health Organization.

World Water Council (2018) Increasing Financial Flows for Urban Sanitation.

World Bank (2019) Mozambique Urban Sanitation Project Appraisal Document

Créditos e Agradecimentos

Este trabalho foi pesquisado e escrito por Oliver Jones (Bluechain Consulting) e Angela Kimani (WASREB, Quênia). Estamos gratos pelas equipas de revisores: Yvonne Magawa (ESAWAS), Alyse Schrecongost (Fundação Bill & Melinda Gates), Mutaekulwa Mutegeki (Consultora) e Kente Liliane Sandra (Consultora) pelos seus contributos construtivos para melhorar o documento. Um agradecimento especial vai também para todos os que contribuíram para esta publicação através de entrevistas e conteúdos: Abdumaliki Muyinda (Ministério da Água e Ambiente, Uganda), Allan Nkurunziza (KCCA, Uganda), Arif Ahamed (Banco Mundial, Bangladesh), Fadel Ndaw (Banco Mundial), Felix Twinomucunguzi (Ministério da Água e Ambiente, Uganda), Guy Norman (Urban Research), Jacques Nztionda (Autoridade Reguladora dos Serviços Públicos do Ruanda), Kathy Eales (consultora independente, África do Sul), Kelvin Chitumbo (NWASCO, Zâmbia), Nahashon Muguna (Nairobi City Water and Sewerage Corporation, Quênia), Odete Duarte Muximpua (Banco Mundial, Moçambique), Richard Cheruiyot (WASREB, Quênia), Richard Franceys (consultor independente, Reino Unido), Sam Drabble (WSUP), Tariq Bin Yousuf (Dhaka City Corporation, Bangladesh). O trabalho foi co-financiado pela ESAWAS e pela Fundação Bill & Melinda Gates.



SÉRIE DE SANEAMENTO URBANO INTEGRADO E ABRANGENTE

 Responsabilidade  Responsabilização  Recursos

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

BLUECHAIN
CONSULTING 

URBAN RESEARCH

