



# Saneamento Urbano Integrado e Abrangente: Quem tem responsabilidade



# Índice

<b>1. Introdução</b>	<b>3</b>
1.1 As três funções do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente	3
1.2 Responsabilidades como base para o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente	5
1.3 Definições, metodologia e questões estruturantes	5
1.4 Estrutura da publicação	6
<b>2. Responsabilidades: Um quadro de análise</b>	<b>7</b>
2.1 Quem tem o mandato: uma tipologia de responsabilidades para o saneamento urbano	7
2.2 Quem tem o mandato: mapeamento das responsabilidades ao longo da cadeia de saneamento	8
<b>3. Traços positivos do mandato</b>	<b>10</b>
3.1 Os mandatos devem esclarecer quem é responsável por assegurar os diferentes elementos da cadeia de serviços de saneamento	10
3.2 A jurisdição de serviço dos mandatos deve ser completa e inclusiva	12
3.3 Os mandatos formais de jure devem corresponder à prática real de facto	12
<b>4. Discussão</b>	<b>14</b>
4.1 Quais são os principais factores que contribuem para que as autoridades responsáveis não executem o seu mandato?	14
4.2 Que desafios (se os houver) se apresentam aos mandatos divididos para a prestação de serviços inclusivos em toda a cidade?	16
4.3 Qual é o papel do sector privado no apoio à execução dos mandatos?	19
4.4 Quais são as questões-chave em relação à responsabilidade e ao serviço para os mais pobres?	19
4.5 Como é que a responsabilidade se relaciona com a responsabilização e o planeamento e gestão de recursos?	23
<b>5. Conclusões</b>	<b>24</b>
5.1 Definir responsabilidades	24
5.2 Execução de responsabilidades	25
Bibliografia	26
Créditos e Agradecimentos	27





Imagem: Complexo na área de baixa renda de Kisumu, Quênia

# 1. Introdução

## 1.1 As três funções do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente

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

mandatadas são cumpridas. O planeamento e gestão eficazes dos recursos são necessários para que as entidades mandatadas disponham de recursos suficientes para poderem cumprir o seu mandato. Estas três funções (responsabilidade, responsabilização, planeamento e gestão de recursos) são introduzidas em três pequenas publicações iniciais lançadas em Maio de 2021 (ESAWAS 2021). Este documento é uma das três publicações complementares que explicam estas funções em mais pormenor, com base em estudos de casos específicos: esta publicação centra-se na responsabilização

Figura 1: Quadro do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente (CWIS) <sup>1</sup>

<b>Resultados dos serviços</b>	<b>EQUIDADE</b> “Equidade” na distribuição e priorização da qualidade do serviço, preços de serviço e finanças/subsídios públicos	<b>SEGURANÇA</b> Os resíduos humanos são geridos de forma segura para proteger os bens públicos	<b>SUSTENTABILIDADE</b> Recursos e receitas sustentam o desempenho
	<b>Funções do sistema</b>	<b>RESPONSABILIDADE</b> Autoridade ou autoridades têm mandato claro para garantir serviços de saneamento inclusivos e seguros	<b>RESPONSABILIZAÇÃO</b> O desempenho é transparente monitorizado e gerido com +/- incentivos

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

## O Saneamento Urbano Integrado e Abrangente

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

Mas o saneamento urbano seguro e integrado protege fundamentalmente os bens públicos de saúde pública e o ambiente, independentemente do material utilizado para satisfazer essa necessidade. As acções de mercado descoordenadas dos decisores do sector privado e dos agregados familiares no seu conjunto não conseguirão proteger a saúde pública, a segurança, ou os resultados

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

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

Numa breve publicação complementar (ESAWAS, 2021a), damos uma breve panorâmica inicial da responsabilidade no contexto do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente. Essa curta publicação introduz uma tipologia das principais abordagens para definir e atribuir mandatos para serviços de saneamento a uma ou mais autoridades responsáveis, traça traços positivos do mandato, e introduz alguns dos principais desafios relacionados com a definição e execução de responsabilidades. Nesta publicação, exploramos estas questões com maior profundidade, baseando-nos particularmente na experiência de sete países: Malásia, Zâmbia,

Uganda, Bangladesh, Ruanda, Moçambique e Brasil. A fim de obter uma boa compreensão da situação nestes países, realizámos entrevistas de peritos respondentes para cada país, conforme detalhado no Apêndice 1.

## Porque é que as responsabilidades claras em matéria de saneamento urbano são tão importantes?

Dadas as alterações climáticas, a urbanização, e o envelhecimento das infra-estruturas, os serviços de saneamento urbano são cada vez mais críticos para a resiliência da cidade, e cada vez mais difíceis de fornecer. 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 estreitas, 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 da constante mudança dos níveis de recursos, desafios, e necessidades 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 incentivo que devem ser compreendidas para a concepção de intervenções, sejam elas de natureza financeira, legal ou social. São questões basilares em torno das quais outras podem ser organizadas.

Começamos com a pergunta “**Quem é responsável pelo quê**”, porque demasiadas vezes as expectativas das autoridades públicas, cidadãos privados, ou empresas do sector privado não correspondem aos incentivos que enfrentam. As expectativas podem muitas vezes ser colocadas em agências públicas para prestar 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, a menos que sejam projectadas ou sob uma lógica de Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Nesses cenários, os mecanismos de responsabilização e financiamento não estão a moldar ou a reforçar os sistemas fundamentais de prestação de serviços.

## 1.2 Responsabilidades como base para o Saneamento Urbano Integrado e Abrangente

Responsabilidades claras, também referidas como “mandatos”, fornecem a base a partir da se baseiam qual todas as funções do CWIS<sup>2</sup>. A fim de fornecer serviços universais de saneamento, deve haver uma autoridade responsável com um mandato claro e legal para a prestação de serviços urbanos inclusivos (Schrecongost et al, 2020). Isto deve-se em parte ao facto de os serviços de saneamento se destinarem a fornecer bens públicos, nomeadamente saúde pública e protecção ambiental, pelos quais o governo é, em última instância, responsável. Sem clareza sobre que agência no domínio público é responsável pela prestação de serviços específicos como bens públicos, torna-se impossível uma responsabilização efectiva.

## 1.3 Definições, metodologia e questões estruturantes

Como é então definida a “responsabilidade”? Neste documento centramo-nos em perguntar que autoridades têm o mandato legal para a prestação de serviços de saneamento urbano, e o que está especificamente incluído nesse mandato. Isto é por vezes chamado responsabilidade de jure. O mapeamento global para informar esta publicação foi conduzido 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 global e nacional. Os nossos principais pontos de referência na determinação de responsabilidades 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 ao longo das geografias, quem tem o mandato para a prestação de serviços de saneamento urbano?
- Como (se de todo) são os actores mandatados a cumprir as suas responsabilidades?
- Que características positivas podem ser identificadas relativamente aos mandatos de saneamento urbano?
- Como (se é que estão de todo) as tipologias de mandatos estão agora a evoluir?

Além disso, foram identificadas cinco sub-questões como sendo de particular importância. Estas questões são abordadas, por sua vez, na Secção 4:

### A quem se destina esta publicação?

O público alvo desta publicação é vasto, incluindo fóruns regionais de WASH, responsáveis 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 dentro 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.

- Quais são os principais factores que contribuem para que as autoridades responsáveis não executem o seu mandato?
- Que desafios (se os houver) apresentam os mandatos divididos para a prestação de serviços integrados urbanos?
- Qual é o papel do sector privado no apoio à execução dos mandatos?
- Quais são as questões-chave em relação à responsabilidade e ao serviço dos mais pobres?
- Como é que a responsabilidade se relaciona com a responsabilização e o planeamento e gestão de recursos?

A tarefa de rastrear os mandatos legais mostrou não ser simples. As responsabilidades podem sobrepor-se ou ter lacunas. A responsabilidade pode ser formalmente delegada de uma autoridade para outra. E a responsabilidade no papel pode ser diferente de quem praticamente descarrega a responsabilidade no terreno (o que é por vezes chamado de responsabilidade de facto). Ao completar o mapeamento global, foram identificados muitos casos em que as responsabilidades pelo saneamento urbano não puderam ser extraídas e declaradas com qualquer confiança. Este é particularmente o caso do saneamento sem esgotos

No entanto, também nos deparámos com uma série de casos em que a clarificação das responsabilidades pelo saneamento urbano é uma alta prioridade; onde processos significativos de revisão estão em curso ou foram recentemente concluídos; e onde as autoridades municipais estão a experimentar novos modelos para a execução do seu mandato. Estes exemplos fornecem a base para os nossos estudos de caso. Também informam a mensagem central deste documento: que os mandatos são a base para definir incentivos e acção, e não são estáticos. A evolução e a melhoria das responsabilidades pode ser vista de forma útil como um processo contínuo.

## 1.4 Estrutura da publicação

Esta publicação está estruturada da seguinte maneira:

- **A Secção 2** introduz uma tipologia de responsabilidades para o saneamento urbano, baseada num mapeamento de 34 países em África, Ásia e América Latina. A tipologia delinea 5 formas de estruturar os mandatos de saneamento urbano. Incluímos um estudo de caso para cada uma destas estruturas, intercalado ao longo do texto, para fundamentar a discussão na experiência de países e cidades específicos. A secção 2 também fornece um mapeamento detalhado das responsabilidades através das cadeias de serviços de saneamento com esgotos (SCE) e saneamento sem esgotos (SSE) num subconjunto de 10 países.

- **A secção 3** introduz os traços positivos do mandato decorrentes do exercício de cartografia. Embora não exista um modelo único para a estruturação das responsabilidades de saneamento urbano, acreditamos que estes traços representam princípios generalizáveis para adopção pelos decisores políticos na concepção e clarificação de responsabilidades.

- **A Secção 4** apresenta conclusões relacionadas com questões-chave em torno das responsabilidades pelo saneamento urbano, fundamentadas nas perspectivas em primeira mão dos nossos informadores especializados que trabalham no seio das autoridades reguladoras e de nível municipal.

- **A Secção 5** apresenta um resumo das conclusões gerais, destinado principalmente aos decisores políticos a nível nacional nos Ministérios, decisores a nível das cidades e reguladores.



Imagem: Estação de tratamento de águas residuais, Addis Abeba, Etiópia. Crédito fotográfico: Chris Terry

## 2. Responsabilidades: Um quadro para análise

### 2.1 Quem tem o mandato: uma tipologia de responsabilidades em matéria de saneamento urbano

Para avaliar se o que torna os mandatos de saneamento urbano adequados ao fim a que se destinam, é útil compreender primeiro como as responsabilidades estão actualmente estruturadas a nível global. Para desenvolver este entendimento, foi realizado um exercício de mapeamento em 34 países em África, Ásia e América Latina. A revisão documental teve como objectivo avaliar como as responsabilidades de jure e de facto estão actualmente estruturadas em todos os elementos da cadeia de saneamento urbano - desde a captura

até ao tratamento e eliminação - e desenvolver uma estrutura fundacional para as diferentes estruturas de mandatos existentes.

O mapeamento identificou 5 estruturas de mandato abrangentes, detalhadas no Quadro 1 abaixo. Ao nível mais básico, a responsabilidade de jure pelo saneamento urbano residirá numa de duas instituições: o governo local (muitas vezes autoridades municipais); e o serviço público, que pode ser público ou privado. É importante notar que os serviços públicos e os governos locais têm algumas diferenças de alto nível: os serviços públicos são geralmente susceptíveis de ter mandatos de serviços mais específicos

**Quadro 1: Estruturas de mandato existentes para o saneamento urbano. Os serviços de utilidade pública subnacionais podem ser a nível de cidade, ou a nível de concelho/região/estado**

Estrutura de mandato	Mandato para saneamento com esgotos (SCE)	Mandato para saneamento sem esgotos (SSE)	Mandato para SCE ou SSE integrado ou dividido	Exemplos
1	Serviço público nacional	Serviço público nacional	Integrado	Malásia, Senegal, Ruanda
2	Sub-Serviço público nacional	Sub-Serviço público nacional	Integrado	Zâmbia, Tanzânia
3	Serviço público nacional	Governo local	Dividido	Uganda, Sri Lanka
4	Sub-Serviço público nacional	Governo local	Dividido	Bangladesh, Filipinas
5	Governo local	Governo local	Integrado	Gana, Moçambique, Etiópia, Indonésia, Tailândia, Bolívia, Brasil

(por exemplo, água e esgotos); ter orçamentos autonomizados para os sistemas de esgotos; e ter objectivos de custos. Pelo contrário, a missão de serviço público dos governos locais é muito mais ampla. Quaisquer fundos para saneamento podem ser integrados nos orçamentos gerais das cidades dos governos locais.

Para além do envolvimento do serviço público do governo local, a estrutura do mandato pode ser distinguida por duas outras variáveis:

- Se os mandatos de saneamento com esgotos e sem esgotos forem **integrados**, e assim conjuntamente detidos por uma instituição, ou **divididos** entre o serviço público e o governo local
- Se a jurisdição do serviço público for a **nível nacional, regional ou municipal**

Os resultados mais amplos do exercício de mapeamento incluem o seguinte:

**Globalmente, a autoridade de prestação de serviços por defeito para o saneamento sem esgotos é o governo local.** Embora existam exemplos emergentes e significativos de serviços públicos que adoptam a responsabilidade pelo SSE - incluindo na Zâmbia, Ruanda e Tanzânia - o envolvimento de serviços públicos regionais, federais ou nacionais nesse serviço continua a ser relativamente menos comum. Vemos que o saneamento sem esgotos orientado pelo governo local é comum em todas as geografias, em África, na Ásia e na América Latina. Exploramos as implicações desta colocação por defeito do SSE na Secção 4.

**Mesmo quando os serviços públicos operam, os mandatos divididos são a abordagem política dominante.** Das estruturas de mandato apresentadas no Quadro 1, duas (Estruturas 3 e 4) são “mandatos divididos”, com uma entidade responsável pelo saneamento com esgotos, e outra entidade responsável pelo sem esgotos. Quando existem serviços públicos, o Tipo 4 é comum: um serviço público a nível da cidade é responsável pelo saneamento de esgotos, enquanto o governo local é responsável pelo saneamento sem esgotos. Isto reflecte normas sectoriais que assumem que as empresas de abastecimento de água são sinónimo de abordagens de esgotos - uma vez que tanto a água como os esgotos são infra-estruturas em rede - enquanto que as abordagens sem esgotos tendem a ser vistas como uma solução provisória antes da melhoria dos esgotos, e por isso nem sempre consideradas relevantes para serviços públicos coordenados e investimento. As autoridades governamentais locais têm-se empenhado historicamente apenas nas margens do saneamento (por exemplo, definindo códigos de construção, financiando instalações sanitárias públicas e coordenando vagamente o sector privado), embora com algumas excepções proeminentes, a Unidade de Água e Saneamento de eThekweni do município que serve a cidade de Durban na África do Sul.

**Alguns países têm estruturas de mandatos múltiplos.** Podem existir modelos de mandatos múltiplos no mesmo país, causados por incoerência institucional a nível nacional, delegação do desenho institucional aos estados, ou abordagens variadas por classificação de cidades. Nas Filipinas, por exemplo, existe uma vasta gama de arranjos institucionais para o saneamento urbano. No Brasil, o mandato legal para o saneamento é dos municípios, mas os serviços - que são em grande parte com esgotos - podem ser prestados por um departamento municipal, por uma empresa pública, ou mesmo por uma empresa pública municipal, como é o caso da cidade de Juiz de Fora (Estado de Minas Gerais).

## 2.2 Quem tem o mandato: mapear as responsabilidades ao longo da cadeia de saneamento

O Quadro 1 apresenta como os mandatos de saneamento com esgotos e sem esgotos, respectivamente, são estruturados globalmente. Mas esta distinção binária entre SCE e SSE é uma simplificação: em alguns casos, os mandatos são ainda divididos de acordo com elementos da cadeia de saneamento.

A figura 2 fornece um mapa detalhado das responsabilidades de saneamento urbano num subconjunto de 10 países, ordenado por estrutura de mandato. O mapeamento mostra que enquanto a cadeia de serviços para o saneamento com esgotos será geralmente integrada numa única instituição, a cadeia de serviços para o saneamento sem esgotos pode ser mais complexa. Por exemplo, o governo local pode ser responsável pelo esvaziamento e transporte, mas o serviço público pode ser responsável pelo tratamento de esgotos, como é o caso em Kampala (Uganda). O mapeamento também demonstra claramente que embora os municípios possam ter um papel na aplicação de normas para a concepção e construção de instalações no início da cadeia de saneamento, há uma presunção generalizada de que os agregados familiares devem assumir plena responsabilidade pela captura e contenção, e que as responsabilidades institucionais fundamentais para o NSS começam apenas na fase de esvaziamento.



Figura 1: Mapeamento das responsabilidades ao longo da cadeia de serviços de saneamento urbano em 10 países.

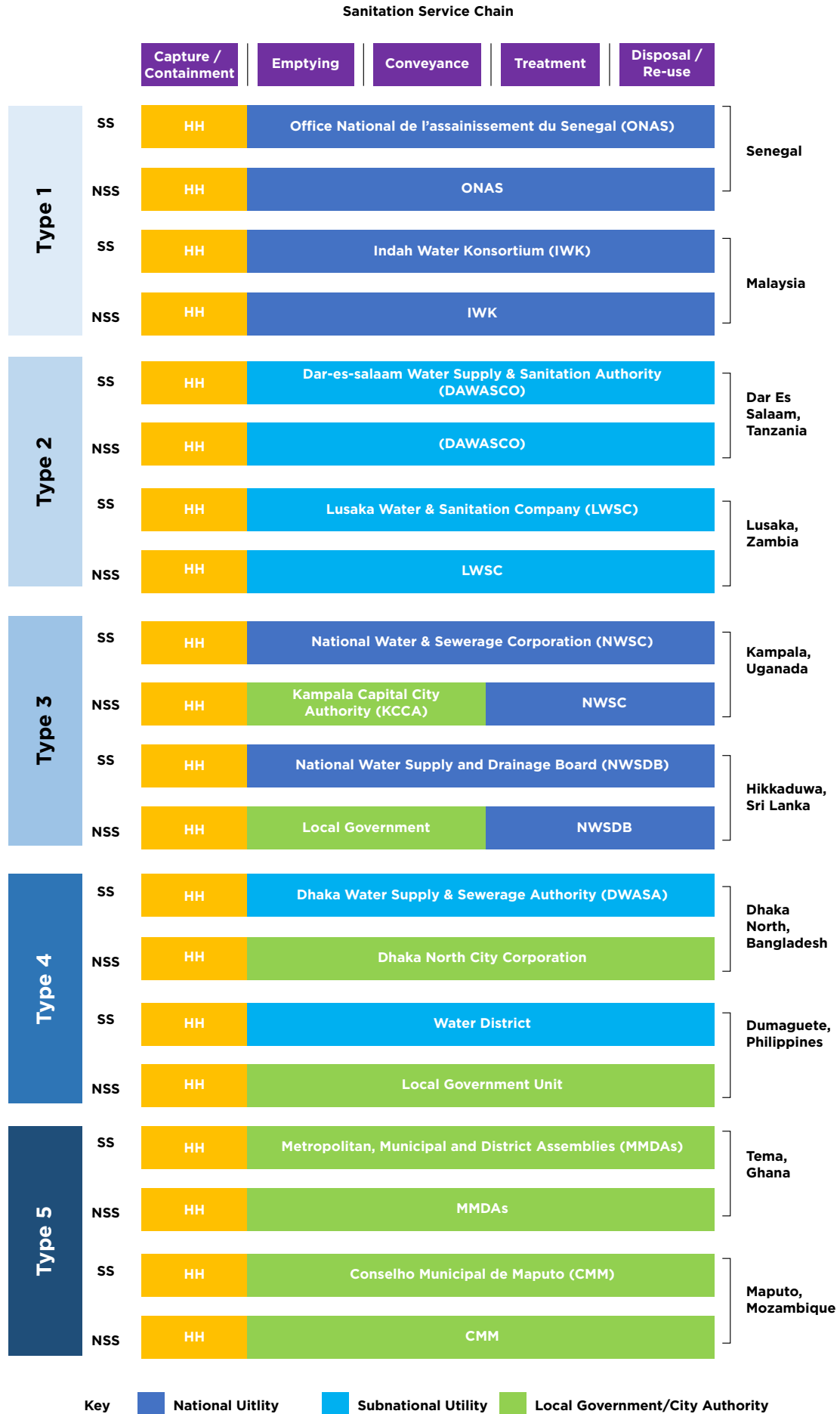




Imagem: Estação de transferência FSM em construção em Chazanga, Lusaca

## 3. Traços positivos do mandato

A nossa tipologia (ver Quadro 1 e Figura 2) delinea as permutações básicas para a forma como as responsabilidades de saneamento urbano podem ser atribuídas. A estrutura do mandato será obviamente influenciada pelas disposições institucionais predominantes (por exemplo, a presença ou ausência de serviços públicos). Mas independentemente da estrutura ampla, e das instituições que detêm a responsabilidade, vários traços positivos do mandato podem ser identificados como princípios a serem aplicados pelos decisores políticos na definição ou clarificação das responsabilidades pelo saneamento urbano

### 3.1 Os mandatos devem esclarecer quem é responsável por assegurar os diferentes elementos da cadeia de serviços de saneamento

**A nível global, os mandatos para o saneamento não costeiro são frequentemente mal delineados: uma ou mais entidades podem ter alguma “responsabilidade” vagamente definida por elementos da cadeia, mas sem verdadeira clareza.** Mandatos eficazes exigem definição e comunicação explícita sobre onde começa e termina a responsabilidade do agregado familiar pela captação e contenção; clareza sobre quem é responsável pelo tratamento das lamas fecais (tornada mais complexa em contextos em que o governo local é responsável pelo esvaziamento dos serviços, mas as únicas instalações de tratamento funcional são operadas por serviços públicos); e clareza sobre quem é responsável pela reutilização ou eliminação dos resíduos tratados. Este elemento final da cadeia de serviços de saneamento, descrito por um informante como o “atrasado para a festa”, pode ser ignorado, com

maior destaque para os elementos a montante da cadeia. Tal como no tratamento, a obtenção de clareza dos papéis e responsabilidades pela eliminação e reutilização de lamas fecais torna-se mais complexa quando as responsabilidades pelos SCE e SSE são divididas - por exemplo em Kampala, onde o NWSC é o principal produtor de lamas fecais tratadas e o KCCA está envolvido na reutilização (ver página 15). Contudo, também vemos a reutilização negligenciada em casos de responsabilidades integradas - por exemplo na Malásia, onde nenhuma instituição é responsável por este elemento final da cadeia de serviços.

**A nível das políticas, pode ser observada uma mudança na clareza dos mandatos em relação a toda a cadeia de serviços de saneamento na era do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** As políticas formuladas na era dos ODM tiveram tendência a concentrar-se principalmente na contenção, mas não abordaram em pormenor a cadeia mais ampla de serviços de saneamento. Embora existam excepções, as políticas formuladas na era dos ODM são mais susceptíveis de abordar a cadeia de serviços de forma abrangente: aqui a Política Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento da Zâmbia para 2020 é um exemplo.

**No contexto da clarificação das responsabilidades em cada etapa da cadeia, os limites da cadeia de serviços requerem uma atenção especial.** Por exemplo, se uma entidade tem o mandato de esvaziamento e outra o mandato de tratamento, quem é responsável por remover o lixo do lodo? Questões deste tipo podem ser ultrapassadas através do desenvolvimento de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) claros e acordados, que podem então ser utilizados para orientar as operações sob cada elemento da cadeia de saneamento. Do

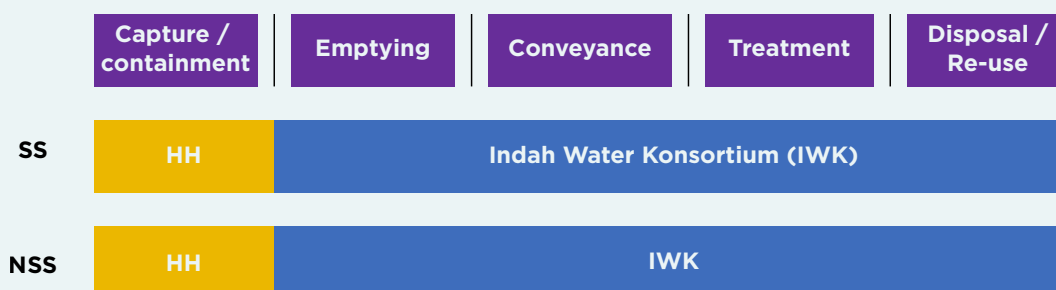
mesmo modo, devem ser claramente definidos os limites precisos da responsabilidade das famílias e as responsabilidades de nível mais elevado para assegurar o seu cumprimento. Aqui, os governos locais podem ter um papel importante a desempenhar no avanço da responsabilização através da aplicação de normas para estruturas de contentorização; mas a maioria das políticas e estratégias nacionais de saneamento atribuem implicitamente a responsabilidade pelo saneamento urbano em áreas não protegidas a agregados familiares individuais.

**Uma questão-chave que se levanta é a fronteira entre a responsabilidade doméstica pela captura e a responsabilidade institucional pelo**

**esvaziamento.** É importante definir claramente onde reside a responsabilidade pelo fornecimento do serviço de esvaziamento: em alguns países é considerada a responsabilidade do agregado familiar contactar um serviço de esvaziamento quando a sua fossa ou fossa séptica está cheia, caso em que os clientes devem ser capazes de obter as informações necessárias para contactar os fornecedores formais. Noutros países, o esvaziamento programado é o modelo de serviço padrão, transferindo a responsabilidade para o prestador de serviços para contactar proactivamente e preventivamente os clientes. A Malásia é um exemplo deste modelo de serviço - ver Estrutura do Mandato Tipo 1 abaixo.

### Estrutura do Mandato Tipo 1: Malásia

#### Sanitation Service Chain



A Malásia é um caso único entre os estudos de caso apresentados nesta publicação, por alcançar um acesso quase universal (96%) ao saneamento gerido com segurança em áreas urbanas. Isto foi conseguido em grande parte através de saneamento com esgotos, com 80% dos residentes urbanos ligados a uma linha de esgoto. Os restantes 1,1 milhões de residentes urbanos estão dependentes de sistemas de fossas sépticas (IWA, no prelo). Nos últimos 25 anos, o país tem aplicado múltiplos modelos de negócio para o SSE, sendo que a despoluição programada será de novo obrigatória após um período de liberalização.

#### Quem tem o mandato na Malásia?

A Malásia é um exemplo de mandatos integrados para o saneamento urbano: a responsabilidade pelo saneamento, tanto cosido como não cosido, nas áreas urbanas da península, a Malásia tem assento na empresa nacional de saneamento, Indah Water Konsortium, uma empresa privada propriedade do governo federal. A IWK tem a responsabilidade principal por todos os elementos das cadeias de serviços de saneamento costeiro e não cosido, com a excepção da reutilização, que não é contabilizada. A IWK é responsável apenas pelo saneamento e não pelos serviços de abastecimento de água

#### Como estão a ser executados os mandatos do SSE?

A partir do período 1994 - 2008, o IWK executou o seu mandato para a NSS através de um modelo de remoção de lamas programado, com a exigência de remoção de cada instalação de 2 em 2 anos, embora isto tenha sido mal executado. Durante este período, o IWK foi o único operador envolvido em serviços formais de remoção de lamas. Em 2008 foi tomada a decisão política de liberalizar o mercado de serviços de lamas, com a IWK a subcontratar serviços a parceiros do sector privado, a serem prestados a pedido. Estas reformas foram implementadas sob os auspícios do recém-formado regulador nacional, SPAN, com vista a otimizar a eficiência e reduzir os custos totais de esvaziamento. No entanto, a liberalização do mercado resultou numa queda maciça do número de serviços prestados, de aproximadamente 100.000 para 10.000 anualmente.

#### Como estão agora a evoluir as responsabilidades

As responsabilidades pelo saneamento urbano, e o modelo de negócio para a execução, estão agora num ponto de transição. Após o declínio dos níveis de serviço a partir de 2008, a SPAN tomou a decisão de regressar a um modelo de remoção de lamas programado, pelo qual a IWK tem mais uma vez responsabilidade directa, embora com encorajamento para a participação do sector privado. Esta reversão tem estado em discussão há vários anos, mas só chegou ao ponto de legislação em Maio de 2021. A concessão do IWK foi recentemente prorrogada, até 2030

### 3.2 A jurisdição de serviço dos mandatos deve ser completa e inclusiva

O Saneamento Urbano Integrado e Abrangente requer que sejam prestados serviços a todos os habitantes da cidade, incluindo os residentes de aglomerados populacionais informais. Os serviços municipais/de utilidade pública podem estar restringidos aos limites administrativos da cidade mais antiga, faltando novos aglomerados periurbanos; embora os aglomerados informais possam também ser excluídos, em alguns casos, como uma questão deliberada de política governamental. No Burkina Faso, por exemplo, o serviço público nacional ONEA não está autorizado a prestar directamente serviços em aglomerados populacionais informais. Do mesmo modo, no Brasil, o fornecimento de serviços de água canalizada e de esgotos a favelas não autorizadas é alegadamente considerado ilegal pelo Ministério Público. A prestação de serviços a estes assentamentos pode ter desafios técnicos e económicos únicos, que são explorados na Secção 4. Mas como um passo fundamental para assegurar o acesso universal, os povoados informais, bem como os povoados periurbanos, devem ser explicitamente incluídos na jurisdição da instituição responsável.

Há múltiplos exemplos em que os assentamentos informais são englobados nas responsabilidades institucionais pelo saneamento urbano. Isto pode ser explícito na política a nível nacional, por exemplo no Quénia, onde a Constituição especifica o direito universal à água e ao saneamento; ou pode ser implícito, com instituições mandatadas para servir todas as pessoas dentro da sua jurisdição - o que implica que isto inclui os assentamentos informais dentro dos limites da cidade.



Imagem: Esvaziamento de fossa em Kanyama, Lusaca

### 3.3 Os mandatos formais de jure devem corresponder à prática real de facto

É fundamental quer que a autoridade de serviço legalmente mandatada e o próprio prestador de serviços estejam alinhados, quer que, quando tal não acontece, a prestação de serviços seja formalmente delegada. O nosso mapeamento identificou casos em que o governo local pode ter o mandato formal de esvaziamento, mas entregá-lo a um serviço público, sem uma definição adequada de onde reside a responsabilidade, e com uma percepção pública de responsabilidade confusa. Isto verifica-se, por exemplo, no Malawi, onde a responsabilidade pelo saneamento urbano foi formalmente transferida para as empresas de serviços públicos ao abrigo da Política Nacional de Saneamento de 2008, mas os governos locais mantêm a responsabilidade prática. Inversamente no Burkina Faso, a responsabilidade pela água e saneamento foi descentralizada da empresa nacional de água e saneamento ONAS para os governos locais a partir dos anos 90, mas enquanto o governo local em Ouagadougou é agora nominalmente responsável pelo saneamento, na prática ONAS continua a ser a agência líder. As discrepâncias entre os mandatos no papel e na prática podem alternativamente ser isoladas para elementos específicos da cadeia de saneamento:

por exemplo em Daka, onde as Empresas Municipais são responsáveis pelo tratamento de resíduos fecais, como para a cadeia de serviços SSE mais ampla, mas o único tratamento que está actualmente a ser fornecido é pelo serviço público DWASA (ver página 18).

Um exemplo notável de uma autoridade que vai deliberadamente além das suas responsabilidades é Lusaca, onde a Lusaka Water & Sanitation Company contratou o sector privado para construir 5500 sanitários melhorados (principalmente latrinas de fossa forrada) no âmbito do Projecto de Saneamento de Lusaca, para servir de instalações de demonstração para sanitários domésticos nessa cidade. Este trabalho foi realizado em colaboração com a Câmara Municipal de Lusaca, e no entendimento de que um confinamento eficaz é essencial para superar os desafios técnicos localizados do esvaziamento de fossas, e para apoiar adequadamente os elementos da cadeia de serviços de saneamento, a partir do esvaziamento, pelos quais a LWSC é responsável - ver Estrutura de Mandato Tipo 2

## Estrutura de Mandato tipo 2: Lusaca, Zâmbia



Lusaca é a capital da Zâmbia, com uma população estimada em 2,5 milhões de habitantes. Sob os auspícios da entidade reguladora NWASCO, o sector do saneamento urbano na Zâmbia está a sofrer uma reforma significativa, com os Serviços Públicos Comerciais a adoptarem a responsabilidade pelo saneamento sem esgotos. A LWSC está a liderar a execução destas responsabilidades alargadas em parceria com o sector privado

### Quem tem o mandato em Lusaca?

Lusaca é um exemplo de responsabilidade integrada de saneamento urbano: o mandato, tanto para o saneamento com esgotos como sem esgotos, para todos os residentes dentro da sua jurisdição, é da Lusaka Water & Sewerage Company (LWSC). A base legal para a integração de responsabilidades pode ser traçada desde a Lei de Abastecimento de Água e Saneamento de 1997, e foi recentemente reforçada através da Política de Abastecimento de Água e Saneamento de 2020. Embora a LWSC tenha estado envolvida em serviços de esvaziamento de resíduos fecais durante quase 10 anos - inicialmente através de acordos de gestão delegada com os Water Trusts liderados pela comunidade - a realização da responsabilidade dos serviços de utilidade pública para a SSE ganhou um impulso significativo nos últimos 5 anos, apoiada pelo desenvolvimento do quadro da NWASCO para o fornecimento e regulação do saneamento urbano no local e dos FSM

### Como estão a ser executados os mandatos do SSE?

No âmbito do Projecto de Saneamento de Lusaca, um importante investimento liderado pelo Banco Mundial e pelo Banco Africano de Desenvolvimento, a LWSC desenvolveu e operacionalizou um modelo de serviço abrangente para o SSE. As responsabilidades nesta área são executadas através de licenças para esvaziamento de fossas sépticas e contractos baseados no desempenho para o esvaziamento de latrinas de fossa, a forma dominante de saneamento nas áreas periurbanas de Lusaca. Foi adoptado um modelo zonal, dividindo a cidade em 3 zonas, para promover a eficiência e a concorrência entre os fornecedores. Foi criada uma unidade dedicada aos FSM dentro do serviço público, cujas responsabilidades incluem a verificação dos contractos do sector privado, que incluem cartões de pontuação com indicadores-chave de desempenho detalhados. A empresa de serviços públicos subsidia actualmente o custo do esvaziamento dos serviços, com vista a aumentar gradualmente as tarifas ao longo do tempo.

### Como estão agora a evoluir as responsabilidades?

De acordo com a legislação existente, as responsabilidades pelo SSE em Lusaca são claras. No entanto, existe o potencial para uma evolução significativa no modelo de prestação de serviços de SSE, com a LWSC a considerar actualmente uma mudança de uma remoção de lamas programada a pedido para uma remoção programada orientada para a utilização. Os fundamentos para esta mudança foram lançadas através da recente conclusão do mapeamento da base de dados de sanitários em toda a cidade. A base de dados de sanitários pode ser integrada com o Sistema de Saneamento de Lusaca - um sistema integrado de M&A desenvolvido e operacionalizado conjuntamente pela LWSC, Câmara Municipal de Lusaca e Ministério da Saúde - permitindo a disponibilidade em tempo real de dados sobre sanitários que necessitam de ser esvaziados.



Imagem: Residente a usar uma casa de banho partilhada recentemente construída, Maputo, Moçambique

## 4. Discussão

### 4.1 Quais são os principais factores que contribuem para que as autoridades responsáveis não executem o seu mandato?

As responsabilidades claras constituem a base para a prestação de serviços inclusivos em toda a cidade. Mas quando existem responsabilidades, isto não significa que estas estejam a ser executadas. Os factores que contribuem para o fracasso da execução são complexos e abrangentes. Incluem tanto falhas de responsabilização como falhas de planeamento e gestão de recursos - questões que são exploradas em profundidade em documentos paralelos. Segue-se um resumo das principais conclusões nesta área, com base nas perspectivas dos informadores, que destacaram factores específicos e abrangentes como contribuindo para o insucesso das autoridades mandatadas em cumprir as suas responsabilidades na prestação de serviços de saneamento.

**A clareza dos papéis aplica-se tanto fora como dentro da autoridade responsável.** Há uma necessidade de maior compreensão e maior apoio às autoridades responsáveis na identificação do mecanismo institucional para a prestação de saneamento sem esgotos. Em muitos contextos estamos a assistir a uma maior clareza das responsabilidades para o SSE; mas as autoridades municipais podem então deparar-se com responsabilidades adicionais significativas não financiadas, e sem um mecanismo institucional claro de execução. A um nível básico, a execução requer clareza sobre os papéis das unidades e departamentos individuais, com responsabilidades claramente reflectidas em organogramas. Vemos

esta falta em Daca, onde as Câmaras Municipais devem ainda designar a unidade que coordenará a prestação de serviços dos FSM. Noutras partes do Bangladesh, foram tomadas medidas formativas - por exemplo em Rangpur, onde a City Corporation assumiu o compromisso formal de estabelecer uma unidade de saneamento.

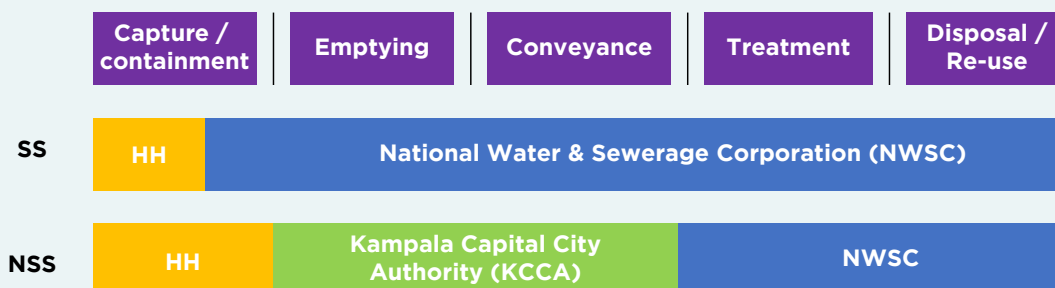
Um outro aspecto a considerar é o pessoal efectivo dos departamentos com responsabilidade em matéria de saneamento sem esgotos, para assegurar que estes departamentos sejam povoados por pessoal de alto desempenho com a especialização técnica necessária. Mesmo em situações em que os serviços públicos com responsabilidades existentes em matéria de saneamento costeiro estão a adoptar a responsabilidade pelo saneamento sem esgotos (ver 4.2), serão necessárias novas competências e conhecimentos em matéria de saneamento sem esgotos, o que requer uma reestruturação interna para acomodar estes novos postos (AMCOW, 2021). Aqui a criação de uma unidade específica dos FSM pela LWSC é instrutiva. A unidade inclui pessoal com uma gama de especialidades, incluindo um Engenheiro de Esgotos Sénior, reflectindo as ligações com a prestação de serviços de saneamento na cidade. A estrutura de gestão inclui representantes dos Departamentos de Esgotos e Periurbano da empresa. A ligação ao Departamento Periurbano da empresa é vista como essencial, reflectindo os desafios sociais e técnicos específicos da extensão de serviços a áreas de baixa renda.<sup>3</sup>

**Há uma falta de responsabilização para cima e para baixo pela execução dos mandatos.** Como delineado na Secção 2, a responsabilidade

3 KII: Mwansa Mukuka

## Estrutura de Mandato tipo 3: Kampala, Uganda

### Sanitation Service Chain



Kampala é a capital do Uganda, com uma população estimada em 1,5 milhões de habitantes. Nos últimos 10 anos, a Kampala Capital City Authority (KCCA) tomou medidas significativas para decretar o seu mandato de fornecer saneamento SSE, incluindo através da formalização progressiva de serviços de despoluição do sector privado.

### Quem tem o mandato Kampala?

Kampala é um exemplo de mandatos divididos para a prestação de serviços de saneamento urbano. A responsabilidade pelo saneamento de esgotos em Kampala e nas principais cidades do Uganda reside na National Water & Sewerage Company (NWSC), ao abrigo da NWSC Act (1995). A NWSC também é responsável pela ligação dos agregados familiares à rede de esgotos, e pelo tratamento selectivo e eliminação segura dos resíduos fecais, que devem ser recolhidos e transportados para as estações de tratamento de propriedade da NWSC. A KCCA tem um mandato claro para prestar serviços de SSE ao abrigo da Lei KCCA (2010) - incluindo os assentamentos informais dentro da Barreira da Cidade de Kampala. Os agregados familiares são responsáveis pela construção dos seus próprios sanitários e sistemas de contenção e pelo fornecimento de serviços de esvaziamento. Existe alguma ambiguidade sobre a responsabilidade pela eliminação e reutilização de lamas tratadas, onde a NWSC é legalmente responsável pelo tratamento e eliminação ou reutilização, embora a KCCA tenha investido em alguns pilotos para este espaço, como sistemas de biogás em instituições públicas, e colaborado com parceiros na concepção e ensaios de gestão de uma estação de pré-tratamento de lamas fecais numa grande instalação de gestão de fossas da NWSC. Como autoridade governamental nacional, as direcções relevantes da KCCA reportam a vários ministérios de linha sobre responsabilidades de saneamento, incluindo o Ministério da Água e Ambiente e o Ministério da Saúde. A KCCA é adicionalmente responsável pela gestão de resíduos sólidos na cidade.

### Como estão a ser executados os mandatos do SSE?

O sector privado tem um papel central e evolutivo no fornecimento de serviços de esvaziamento de resíduos fecais em Kampala. Embora a KCCA inspecione e aplique normas mínimas para os sistemas SSE, os serviços de esvaziamento e transporte a pedido licenciados são fornecidos pelo sector privado. Historicamente, a KCCA tem oferecido supervisão limitada destes serviços, que têm sido prestados através de um vibrante mercado aberto: um estudo realizado em 2014 indicou quase 100 operadores de tanques de vácuo em Kampala, concentrados principalmente nas áreas mais afluentes da cidade. Desde então, foram dados passos importantes para formalizar o mercado e reforçar a capacidade dos operadores de remoção de lamas do sector privado, com a KCCA a adoptar um papel reforçado no apoio e regulamentação destes operadores através de acordos de PPP, permitindo à autoridade uma maior supervisão sobre a qualidade do serviço e preços. A KCCA está também cada vez mais empenhada a nível doméstico, através da aplicação de normas para instalações sanitárias institucionais, comerciais e domésticas no local e alguns esquemas de modernização subsidiados que são necessários para a protecção da saúde pública e a prestação segura de serviços de esvaziamento. A KCCA atribuiu orçamento público para postos de pessoal, embora o orçamento seja actualmente insuficiente para preencher todos os postos.

### Como estão agora a evoluir as responsabilidades?

As responsabilidades ao longo de todos os elementos da cadeia de saneamento em Kampala foram recentemente revistas através do Decreto de Gestão de Esgotos e Lamas Fecais da KCCA, 2019. A Portaria reflectiu o entendimento existente das responsabilidades institucionais através da cadeia de saneamento, mas clarificou o papel do sector privado, estabelecendo como e onde podem participar na cadeia de serviços de saneamento. A portaria especifica os requisitos de licenciamento para os operadores do sector privado, e as normas mínimas para o esvaziamento e transporte de lamas fecais. Também significativo é o desenvolvimento da Estratégia de Melhoria e Financiamento do Saneamento de Kampala, na qual a KCCA, a NWSC e as partes interessadas em geral participaram num processo de colaboração para definir uma visão partilhada para alcançar o saneamento em toda a cidade até 2030.

pelo saneamento sem esgotos tem sido historicamente atribuída aos governos locais (um exemplo contemporâneo em que a autoridade municipal tem responsabilidades pelo SSE é Kampala, Uganda - ver Estrutura do Mandato 3). A execução destas responsabilidades é intensiva em termos de recursos, tecnicamente exigente, e tem sido frequentemente interpretada como promovendo a construção de casas de banho, e não como a prestação de serviços seguros. Em alguns contextos, falta a motivação política para ultrapassar estes constrangimentos. Há uma falta de pressão ascendente dos cidadãos, que podem ter interiorizado que o saneamento é uma responsabilidade das famílias, e que as deficiências na prestação de serviços são “algo com que precisam de viver”,<sup>4</sup> e uma falta de pressão descendente dos Ministérios, que podem partilhar os pressupostos sobre os limites do que as autoridades locais podem ou devem fazer na prática. Os factores contributivos podem incluir incentivos políticos a curto prazo para dar prioridade a investimentos capex de alta visibilidade; aversão ao risco ou baixa consciência de como investir na melhoria imediata dos serviços para as infra-estruturas instaladas activamente utilizadas pela maior parte da cidade; falta de consciência de alternativas viáveis ao saneamento hídrico; e a relativamente baixa visibilidade das necessidades dos serviços de saneamento no local por parte das famílias. Em alguns contextos, as famílias só se tornarão conscientes da questão quando a sua fossa séptica ficar bloqueada ou estiver cheia. Estas dinâmicas estão agora a mudar em alguns países, apoiadas pelo avanço da regulamentação do SSE para impulsionar a responsabilização.

#### 4.2 Que desafios (se os houver) se colocam aos mandatos divididos para a prestação de serviços inclusivos em toda a cidade?

Tal como foi delineado na Secção 2, as responsabilidades pelo saneamento com esgotos e sem esgotos são frequentemente divididas entre o serviço público e o governo local. A situação observada no Bangladesh é um exemplo, com as empresas subnacionais (Water and Sanitation Authorities, WASAs) historicamente responsáveis Pelos SCE onde estes existem, e o governo local (City Corporations) responsável pelo SSE- ver Estrutura do Mandato Tipo 4, Página 18. Esta separação pode ser uma solução válida em alguns contextos. Por exemplo, se os esgotos estão a ser

introduzidos numa cidade em que o governo local já lida com o saneamento sem esgotos e a gestão de resíduos sólidos, o governo local pode estar melhor posicionado para manter o mandato de serviço sem esgotos. Mas os mandatos divididos podem também complicar o planeamento e investimento eficazes e equitativos em matéria de saneamento a nível municipal, se duas autoridades distintas estiverem envolvidas, provavelmente com ministérios, prioridades políticas, e níveis de recursos diferentes. Nestes casos, é extremamente importante para a responsabilização que os mandatos não se sobreponham, e que a divisão precisa de papéis - especialmente na interface das transições de papéis - seja clara. Por exemplo, as redes locais de esgotos de pequena escala são consideradas “esgotos” ou “não esgotos”? Será uma única entidade responsável pelo tratamento tanto de esgotos como de lamas? A remoção de resíduos sólidos das lamas recolhidas é considerada como uma actividade de tratamento ou uma actividade de esvaziamento e transporte?

**Na África Oriental e Austral podemos agora observar uma mudança que está a ocorrer, afastando-nos dos mandatos divididos e colocando a responsabilidade pelos resultados dos serviços com o serviço público, removendo a fragmentação ditada pelas infra-estruturas.** Vemos esta evolução na Zâmbia, onde a NWASCO expandiu as condições de licenciamento das empresas de serviços públicos de modo a incluir a responsabilidade pelo saneamento sem esgotos (para além do seu mandato existente para o saneamento com esgotos), no âmbito de grandes reformas sectoriais destinadas a racionalizar as responsabilidades institucionais em conformidade com a Lei de Abastecimento de Água e Saneamento de 1997. No **Ruanda**, o regulador RURA está em vias de finalizar novas directrizes, resultantes de um processo de consulta com as principais partes interessadas institucionais, e de colocar a responsabilidade total pelo SSE na WASAC. Tanto na **Zâmbia** como no **Ruanda**, é importante notar que estas acções não representam uma mudança legal, mas visam o cumprimento, assegurando o alinhamento de facto e de jure das responsabilidades pelo saneamento urbano. A Tanzânia expandiu os mandatos dos serviços de utilidade pública para abordar as necessidades de saneamento independentemente da tecnologia de saneamento utilizada, ao abrigo da Lei de Água e Saneamento de 2019. E no Quênia, onde a expansão dos mandatos dos serviços de utilidade pública é permitida sob descentralização, os concelhos estão cada vez mais a atribuir aos serviços de

**Citação de destaque: “Até há 10 anos atrás a divisão (entre NWSC e KCCA) não estava a funcionar como deveria. Isto foi até a liderança da cidade decidir assumir mais responsabilidade pelo saneamento na cidade. Antes disso foi deixada ao serviço público, e os investimentos eram mais para o lado do saneamento com esgotos. Mas uma vez que a KCCA assumiu mais responsabilidade pela NSS, estamos a ver esse modelo a funcionar melhor - estamos a ver grandes progressos a serem feitos”. Allan Nkurunziza, KCCA.**



utilidade pública a responsabilidade pelo SSE e SCE. Vemos também exemplos desta mudança na América Latina, por exemplo na Colômbia, onde os serviços públicos estão a adoptar cada vez mais a responsabilidade adicional pelo saneamento sem esgotos. Na **Malásia**, as responsabilidades têm sido integradas desde os anos 90 - uma mudança que foi cultivada ao longo do tempo, e é agora vista como a abordagem correcta no contexto malaio.<sup>5</sup>

**A consideração desta abordagem integrada é recomendada nas Diretrizes de Política de Saneamento Africano, sempre que possível,<sup>6</sup> e na Estratégia e Quadro Regulamentar da ESAWAS para a Prestação de Serviços de Saneamento Urbano Integrado.<sup>7</sup> Existe uma compreensão e apoio crescentes entre os funcionários públicos e parceiros de desenvolvimento para consolidar e atribuir a responsabilidade pelos resultados dos serviços a uma única autoridade.** Onde esta mudança está a ter lugar, os serviços públicos ainda se encontram nas fases iniciais de execução. Ainda não somos capazes de apontar exemplos em que a adopção da responsabilidade do SNS pelos serviços públicos tenha resultado em melhorias acentuadas no acesso ao saneamento, com excepção de Lusaca. Aqui os empreiteiros que trabalham nos LIC estão rapidamente a profissionalizar-se e a ver ganhos na eficiência e segurança dos serviços, subsidiados por uma taxa de serviço ambiental aprovada, destinada a tornar os serviços mais acessíveis para os mais pobres, enquanto um programa de melhoramento de instalações sanitárias em grande escala melhorou o confinamento de 4000 instalações. Vários inquiridos expressaram a opinião de que “os municípios falharam” na execução das suas responsabilidades em matéria de SSE, levando a uma situação em que a SSE continua a ser negligenciada, e o saneamento dos esgotos continua a ser priorizado e subsidiado de forma regressiva. Os argumentos citados pelos informadores a favor de responsabilidades integradas incluem o seguinte:

- A divisão de mandatos pode exacerbar o risco de afectação desproporcionada de recursos ao saneamento sem esgotos, o que oferece uma cobertura de serviços limitada e raramente beneficia os mais vulneráveis aos elevados custos dos serviços e aos riscos de saúde pública. Este é particularmente o caso quando o saneamento de esgotos é sinónimo de serviços do sector público, mas as abordagens alternativas são, a priori, assumidas como sendo do domínio do sector privado, independentemente dos sistemas de serviço público.
- Onde os governos locais detêm o mandato para SSE, este é apenas um

dos muitos serviços que são obrigados a coordenar. Para que O SSE receba a devida prioridade, é mais sensatamente colocada com serviço público com um mandato conciso e especialização técnica existente em água e saneamento.

- Mandatos divididos podem minar a compreensão pública de quem é responsável por quê, resultando numa situação em que as instituições mandatadas podem atribuir a culpa por falhas de serviço e infra-estruturas dilapidadas, minando a responsabilidade.<sup>8</sup>
- Embora evidentemente um bem público, o saneamento é também um serviço ao cliente. Por exemplo, não se pode presumir que os serviços formais de esvaziamento de resíduos fecais sejam utilizados pelos clientes individualmente, não sendo muitas vezes a forma mais rentável ou segura de organizar os serviços. Os serviços públicos podem estar melhor posicionados do que os municípios para adoptar a mentalidade necessária orientada para o cliente para coordenar a prestação de serviços de saneamento de alta qualidade, impulsionar a procura, otimizar a eficiência, e monitorizar as actividades do sector privado.
- Os requisitos técnicos do tratamento de lamas fecais significam que as responsabilidades nesta área são mais sensatamente colocadas com um serviço, quando existe, que provavelmente já é responsável pelo tratamento de águas residuais.<sup>9</sup>
- A integração pode ajudar na formação de estruturas reguladoras eficazes - os reguladores têm indiscutivelmente mais influência sobre os serviços semicomercializados do que sobre os municípios.<sup>10</sup>
- A integração pode ajudar a facilitar a introdução de subsídios cruzados de serviços de saneamento com esgotos a serviços sem esgotos, promovendo a equidade e ajudando a enfrentar os desafios da acessibilidade de preços dos serviços de SSE em áreas de baixos rendimentos.<sup>11</sup>

**Embora os argumentos a favor de responsabilidades integradas para o saneamento urbano sejam claramente fortes, esta solução pode não ser aplicável a todos os contextos.** Como reflectido nas orientações do AMCOW, o modelo pode ser particularmente bem adaptado a contextos em que existem serviços públicos a nível municipal ou regional com

5 KII: Punita

6 “Nas zonas urbanas, se existir uma empresa de abastecimento de água economicamente estável e tecnicamente competente, podem ser conseguidas economias de alcance e de escala, mandatando-a também para gerir o saneamento” (AMCOW, 2021)

7 “Quando existe uma empresa de serviços públicos com um desempenho adequado, deve ser considerada a possibilidade de alargar o seu mandato de modo a cobrir tanto o saneamento com esgotos, como sem esgotos” (ESAWAS, 2019)

8 KII: Tariq Bin Yousef

9 KII: Richard Franceys

10 KII: Richard Franceys

11 KII: Chola Mbilima

## Estrutura de Mandato do tipo 4: Daca, Bangladesh



Daca é a capital do Bangladesh e uma das megacidades do mundo, com uma população estimada em 15 milhões, 80% dos quais dependem dos sistemas de SSE. As responsabilidades pelo saneamento urbano foram recentemente esclarecidas através do desenvolvimento do Quadro Institucional e Regulatório para a Gestão de Lamas Fecais (IRF - FSM), o que tornou explícita a responsabilidade da City Corporation pelos FSM. No entanto, a execução destas responsabilidades encontra-se numa fase formativa.

### Quem tem o mandato em Daca?

Daca é um exemplo de mandatos divididos para a prestação de serviços de saneamento urbano. A responsabilidade pelo saneamento de esgotos reside na empresa pública, Dhaka Water Supply and Sewerage Authority, ao abrigo da lei de 1996 da Water Supply and Sewerage Authority Act 1996. A responsabilidade pelos FSM, em áreas dentro da sua jurisdição, reside nas duas empresas municipais da cidade: Daca Norte (DNCC) e Daca Sul (DSCC). A responsabilidade da Corporação Municipal de SSE pode ser rastreada até à Lei da Corporação Municipal de 2009, embora o documento não se referisse explicitamente ao "lodo fecal", mas sim ao "lixo" acumulado. O IRF-FSM para Daca estabelece esta ambiguidade, colocando claramente a responsabilidade pelo planeamento e implementação dos serviços FSM com as Corporações da Cidade, incluindo "a correcta execução de toda a cadeia de serviços FSM". As Empresas Municipais são responsáveis perante o Ministério do Governo Local, Desenvolvimento Rural e Cooperativas (MoLGRDC), enquanto que a DWASA tem um papel de assistência técnica na prestação de serviços dos EFM. As Empresas Municipais também são responsáveis pela gestão de resíduos sólidos, que delegam no sector privado; e adoptaram recentemente a responsabilidade pela drenagem - um enorme desafio em Daca, onde é prática comum as famílias ligarem directamente as casas de banho de despejo aos esgotos

### Como estão a ser executados os mandatos do SSE?

A adopção da responsabilidade em toda a cadeia de saneamento sem esgotos, numa cidade do tamanho e complexidade de Daca, é um empreendimento enorme. As Corporações da Cidade ainda não executaram de forma significativa o seu mandato para os serviços SSE, ou para estabelecer o mecanismo institucional através do qual os serviços FSM a nível da cidade serão prestados. Será necessário o apoio do MoLGRDC para ajudar as Corporações Municipais na implementação progressiva. Por exemplo, o IRF-FSM estipula que o MoLGRDC tomará medidas para estabelecer uma Unidade ou Divisão para os FSM dentro do organograma da City Corporation. Prevê-se que as City Corporations colaborem com o sector privado para a execução, mas, por enquanto, existe uma desconexão entre as responsabilidades no papel e na prática: os serviços formalizados de remoção de lamas do sector privado actualmente prestados em Daca são coordenados através da DWASA, que também tem uma supervisão eficaz do tratamento

### Como estão agora a evoluir as responsabilidades?

O IRF-FSM fornece o plano para fazer avançar o saneamento urbano em Daca. Contudo, levará tempo para que as Corporações Municipais absorvam as exigências destas responsabilidades alargadas e alcancem um estado de prontidão para a implementação. O desenvolvimento de uma IRF sob medida para Daca, distinta da IRF a nível nacional desenvolvida para Paurashavas, reflecte a dinâmica única em Daca - actualmente a única cidade no Bangladesh com uma rede de esgotos. Um primeiro passo é o desenvolvimento de um Plano de Acção Nacional para a implementação da IRF em Daca, equivalente aos planos desenvolvidos para a implementação da IRF nas zonas rurais e Paurashavas. Noutras partes do Bangladesh, a criação de vários serviços públicos adicionais ou WASAs noutras grandes cidades desbloqueou o financiamento para investimentos em esgotos, mas as autoridades municipais têm lutado para integrar as decisões de planeamento e financiamento de modo a melhor fazer avançar os resultados dos serviços em toda a cidade. Resta saber se a lei e o IRF acabarão por se adaptar para dar às WASAs um mandato de resultados de serviços, ou se as cidades poderão mesmo eventualmente delegar o seu mandato às WASAs como prestadores de serviços contratados

responsabilidade existente em matéria de SCE (AMCOW, 2021). O modelo pode ser ainda mais adequado quando existe um regulador autónomo para assistir um processo de transição a longo prazo e impulsionar a responsabilização, como é o caso no Quênia e na Zâmbia. Quando não existem serviços públicos ou planos de SCE, é certamente possível que as autoridades municipais conduzam melhorias no SSE, onde a liderança política e os condutores existem (de facto, a combinação de saneamento sem esgotos com gestão de resíduos sólidos, tipicamente fornecida pelos governos locais, pode abrir possibilidades semelhantes de economias de âmbito e escala, e de subsídios cruzados (AMCOW, 2021)). Além disso, para que os municípios possam progredir nos sistemas de serviços de saneamento, o pessoal profissional deve estar instalado, as receitas e o orçamento devem ser aproveitados e delimitados, e uma autoridade acima do município deve ser capaz de definir e controlar o desempenho em relação aos objectivos. A vontade política, o sistema de dados e a transparência e outros factores complementares também desempenham papéis importantes em todas as abordagens.

### 4.3 Qual é o papel do sector privado no apoio à execução dos mandatos?

O sector privado tem um papel a desempenhar em toda a cadeia de saneamento urbano, incluindo a construção de instalações sanitárias, a prestação de serviços de esvaziamento, e a gestão e investimento em infra-estruturas públicas, tais como o tratamento de lamas fecais. A importância central da colaboração entre os sectores público e privado reflecte-se nas Directrizes da Política de Saneamento de África, que referem que “ao libertar o potencial do sector privado para trabalhar ao lado do sector público, o progresso será mais rápido... Contudo, o sector privado precisa de ser envolvido de forma apropriada, supervisionado de forma responsável e motivado de acordo com princípios claros” (AMCOW, 2021); e no desenvolvimento de políticas a nível nacional, por exemplo a Política de Abastecimento de Água e Saneamento da Zâmbia (2020), que refere que “o sector privado é encorajado a trazer eficiências e investimento de capital através de acordos público-privados” (MWDSEP, 2020).

**Em países onde os mandatos para o saneamento urbano foram recentemente revistos, foi tomado em consideração o papel do sector privado no apoio à autoridade responsável a executar.** O sector privado é visto como tendo um papel crítico a desempenhar na prestação de serviços de esvaziamento de resíduos fecais em particular, independentemente de a instituição líder ser uma utilidade ou um governo local. No Ruanda, por exemplo, a Política Nacional de Saneamento de 2016 especifica o requisito de um “serviço público” para fornecer transporte e tratamento seguros de resíduos fecais, esclarecendo que “tais “serviços públicos” podem ser fornecidos por serviços públicos ou pelo sector privado. Neste

caso, o sector público deve regular as actividades do sector privado” (MOI, 2016).

**Em conformidade com estas políticas, é importante salientar que a clarificação da abordagem e do mandato do serviço público não implica a plena prestação de serviços do sector público.** De facto, uma abordagem bem estruturada do sector público e uma autoridade pública forte permitem ao sector privado investir em serviços alargados, mais eficientes e de maior qualidade. As autoridades responsáveis a nível das cidades podem adoptar uma gama de modelos de serviços com diferentes graus de participação do sector privado: podem facilitar a prestação de serviços directamente (como na Malásia), ou através da gestão de um mercado aberto (como em Kampala).

**A formalização progressiva do sector privado - trazendo os Operadores de Tanques de Vácuo (OTVs) e os esvaziadores manuais existentes para o interior e elevando os padrões através do desenvolvimento e aplicação de directrizes, licenciamento e certificação de prestadores de serviços - está agora em curso em locais em toda a África Oriental e Austral.** O Decreto de Gestão dos Esgotos e Lamas Fecais de 2019 (Kampala) é um exemplo forte, esclarecendo os requisitos para o licenciamento dos prestadores de serviços a serem executados pela autoridade governamental KCCA.<sup>12</sup> Em outros locais, o envolvimento formal do sector privado está a avançar, mas permanece numa fase formativa (por exemplo Maputo - Ver Estrutura do Mandato Tipo 5, Página 20).

**O modelo de negócio através do qual o sector privado está envolvido em serviços de esvaziamento é variável, e mal definido em alguns locais.** Kampala e Lusaka fornecem exemplos úteis: em ambos os locais foi aplicado um modelo de zoneamento, onde operadores privados estão licenciados para operar numa área definida da cidade. O modelo foi concebido para garantir o mercado aos respectivos operadores, ajudando a assegurar a viabilidade comercial do negócio. A nível nacional, o modelo na Zâmbia reconhece que não existe “nenhum modelo comercial de tamanho único” - Os serviços públicos comerciais são encorajados pelo regulador NAWASCO a desenvolver os seus próprios planos de envolvimento com o sector privado.<sup>13</sup>

### 4.4 Quais são as questões-chave em relação à responsabilidade e ao serviço para os mais pobres?

A priorização do direito de todos ao saneamento, com estratégias inclusivas atingindo assentamentos informais e populações vulneráveis, está no centro do Saneamento Inclusivo em Toda a Cidade. Um princípio inicial do CWIS é que os mandatos legais sejam “baseados em princípios de planeamento, sem restrições baseadas na posse da terra, tipo

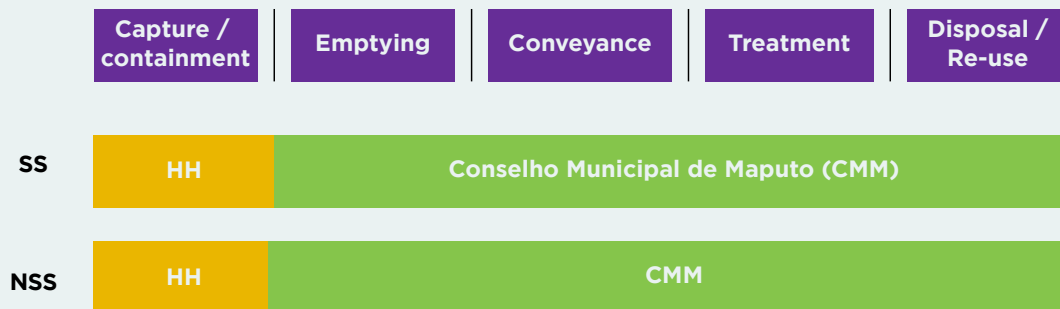
<sup>12</sup> A orientação sobre a externalização do esvaziamento e transporte de lamas fecais é fornecida nas Directrizes da

ESAWAS para a Prestação de Serviços de Saneamento Inclusivo (ESAWAS, 2020).

<sup>13</sup> KII: Chola Mbilima.

## Estrutura de Mandato do tipo 5: Maputo, Moçambique

### Sanitation Service Chain



### Quem tem o mandato em Maputo?

Maputo é um exemplo de responsabilidades integradas dos SCE e SSE, lideradas pelos municípios. As principais políticas e estratégias sectoriais, incluindo a Estratégia Nacional de Água e Saneamento Urbano (ENASU) (2011-2025) encarregam os conselhos municipais de instituir uma abordagem abrangente à gestão de todos os elementos da cadeia de serviços de saneamento. Em Maputo, isto faz do Conselho Municipal de Maputo (CMM) o detentor do mandato para o saneamento. Estas responsabilidades podem ainda ser rastreadas até às leis-quadro do Governo Local de 1997 e regulamentos associados, que atribuem às autoridades municipais a responsabilidade pela prestação de serviços de saneamento, incluindo a gestão ambiental de resíduos líquidos e instalações sanitárias associadas (Banco Mundial, 2019). A CMM é também responsável por assegurar os padrões das estruturas de contentorização a nível doméstico.

### Como estão a ser executados os mandatos do SSE?

Historicamente, o CMM tem tido falta de recursos para implementar plenamente o seu mandato de saneamento. Os serviços de remoção de lamas foram largamente deixados aos operadores do sector privado informal, que se envolvem directamente com as famílias nas comunidades de baixos rendimentos de Maputo. Desde 2013, os serviços formais de remoção de lamas têm sido pilotados nestas áreas. Um pequeno número de operadores de tanques de vácuo são licenciados pelo município para prestarem serviços de remoção, e para eliminarem os resíduos fecais na estação de tratamento de esgotos de Infulene, que é propriedade e gerida pelo município. O CMM também tomou medidas para apoiar o fornecimento de melhores instalações sanitárias partilhadas nas comunidades de baixos rendimentos de Maputo (ver WSUP 2018).

### Como estão agora a evoluir as responsabilidades?

Espera-se que alguns desenvolvimentos recentes apoiem a clarificação e execução de responsabilidades para o SSE em Maputo. Estes incluem uma maior responsabilização através da recente evolução do mandato do regulador (reflectida na mudança de título de CRA para AURA, IP): a partir de Fevereiro de 2019, o mandato do regulador foi alargado para incluir os serviços dos FSM, onde anteriormente se limitava aos sistemas de saneamento convencionais. O Projecto de Saneamento Urbano de Moçambique do Banco Mundial financiará a reabilitação da estação de tratamento de águas residuais Infulene, incluindo uma melhor capacidade de gestão e tratamento de lamas fecais, posicionando o CMM para melhor executar o seu mandato para o back-end da cadeia de serviços de saneamento. Finalmente, estão em curso discussões para introduzir uma tarifa de saneamento em Maputo, assinada na lei em 2017. Embora ainda por implementar, o próprio processo de desenvolvimento da tarifa tem sido de enorme valor, exigindo discussões detalhadas em torno das responsabilidades - incluindo através da definição de serviços elegíveis e KPIs<sup>14</sup> para a CMM a reportar contra na prestação de serviços melhorados apoiados por receitas de sobretaxas (ver WSUP 2019).

14 KPI – Key Performance Indicator (Indicador Chave de Desempenho) – Nota do T

de hardware ou limites políticos locais” (Schrecongost et al, 2020).

**As responsabilidades claras para servir os mais pobres começam ao nível constitucional, com o reconhecimento formal explícito do direito humano à água e ao saneamento.** No Quênia, por exemplo, o direito humano à água e ao saneamento é explicitamente reconhecido na Constituição. Isto, naturalmente, entra em cascata na legislação e estratégias de desenvolvimento de alto nível, em políticas, estratégias, quadros e planos de nível inferior, e nas atitudes e linguagem dos decisores (WSUP Advisory, 2020). No Ruanda, as responsabilidades pela prestação de saneamento urbano são da responsabilidade da WASAC e são de âmbito nacional, incluindo os assentamentos informais.

**A nível da cidade, a definição dos limites da cidade é fundamental para os mandatos inclusivos.** As responsabilidades pela prestação de serviços de saneamento urbano podem incluir todos os residentes dentro da jurisdição da autoridade; mas as áreas de serviço definidas devem estar ligadas aos processos de planeamento urbano, monitorizadas e revistas para assegurar que as responsabilidades acompanhem a expansão urbana e o desenvolvimento de novos assentamentos, formais ou informais.

**As perspectivas de execução de responsabilidades em assentamentos informais estão ligadas a agendas de desenvolvimento urbano mais amplas.** Nas palavras de um informante, “*não nos concentramos no saneamento em oposição ao desenvolvimento integrado. O saneamento é uma parte do mesmo, mas menor, relativamente a como e quando os desenvolvimentos ocorrem*”.<sup>15</sup> Aqui a experiência emergente de Nairobi é instrutiva, onde a autoridade responsável pela prestação de serviços de esgotos, a Nairobi City Water & Sewerage Company, está a pilotar esgotos simplificados como uma solução personalizada para residentes de baixos rendimentos no assentamento informal de Mukuru. A actividade é uma parte de um Plano de Desenvolvimento Integrado mais amplo para o assentamento, desenvolvido através de um processo de planeamento participativo liderado pelo concelho da cidade de Nairobi, e que envolve a consulta a mais de 100.000 famílias. Grandes iniciativas de melhoramento de bairros degradados deste tipo proporcionam uma oportunidade única para a autoridade responsável impulsionar as melhorias abrangentes necessárias para alcançar o CWIS, em estreita colaboração com outras autoridades a nível da cidade, e que se estendem para além do SSE para incluir a drenagem urbana e a gestão de resíduos sólidos.

As perspectivas de execução de responsabilidades em assentamentos informais estão ligadas a agendas mais amplas de desenvolvimento urbano. Nas palavras de um informante, “o padrão é focar no saneamento em oposição ao desenvolvimento integrado. O saneamento é uma parte disso, mas faz parte de um quadro muito maior que molda como e quando os desenvolvimentos ocorrem”.



Imagem: Visita de aprendizagem a leitos de secagem, Lusaca

Aqui, a experiência emergente de Nairobi é instrutiva, onde a autoridade responsável pela prestação de serviços de esgoto, a Nairobi City Water & Sewerage Company, está testando esgotos simplificados como uma solução sob medida para moradores de baixa renda no assentamento informal de Mukuru. A atividade é parte de um Plano de Desenvolvimento Integrado mais amplo para o assentamento, desenvolvido por meio de um processo de planeamento participativo liderado pelo Condado da Cidade de Nairobi e envolvendo consultas com mais de 100.000 famílias. As principais iniciativas de urbanização de favelas desse tipo fornecem uma janela de oportunidade única para a autoridade responsável impulsionar as melhorias abrangentes necessárias para alcançar o saneamento inclusivo em toda a cidade, em estreita colaboração com outras autoridades municipais e estendendo-se além do NSS para incluir drenagem urbana e gestão de resíduos.

**Um série de autoridades estão proactivamente empenhadas em abordar os desafios específicos da prestação de serviços de saneamento a aglomerados populacionais informais.** Para além de Nairobi, vemos isto em Lusaca, onde a LWSC tem apoiado a prestação de serviços de esvaziamento de resíduos fecais em áreas periurbanas ao abrigo de acordos de gestão delegada desde 2013. Inicialmente, a LWSC empenhou-se em colaborações de projectos piloto com a Water Trusts (organizações de base comunitária) em duas áreas periurbanas. Com a mudança formal do mandato da LWSC a ser definida pelos resultados em detrimento do hardware, eles aproveitaram as suas experiências piloto, beneficiaram de financiamento para se envolverem e inovarem, e subsequentemente expandiram-se para coordenar os serviços FSM em toda a cidade.

A experiência de Lusaca demonstra alguns dos desafios técnicos que podem surgir na coordenação dos serviços no local para as infra-estruturas existentes. Em Lusaca, o despejo generalizado de resíduos sólidos em latrinas de fossa torna a prestação de serviços de esvaziamento ineficiente e insegura para os esvaziadores, aumentando também os custos até ao ponto de não serem acessíveis para as famílias de baixos rendimentos. A modernização de latrinas e fossas sépticas, no

contexto de lençol freático elevado, representam uma ameaça para as águas subterrâneas. A utilidade está a responder proactivamente a estes desafios, investindo para além das suas atribuições directas para apoiar o fornecimento de estruturas de contentorização melhoradas, justificadas pelos benefícios para o serviço de poder alcançar os seus Indicadores Chave de Desempenho (KPIs) globais de cobertura de serviços de saneamento geridos com segurança. O progresso é incompleto, mas já representa uma mudança significativa

Neste caso, a LWSC só pôde ir além dos projectos-piloto devido a uma mudança no mandato, o seu departamento financiado e dotado de pessoal FSM que é impelido a actuar contra objectivos claros e inclusivos de KPI, um fluxo de receitas dependente do desempenho aprovado pela entidade reguladora para investir em serviços para os mais pobres, e assistência técnica apoiada pelos doadores para o período de transição da utilidade pública do seu mandato de esgotos para o saneamento. Em Kampala, a Cidade mobilizou e direccionou financiamentos significativos dos parceiros de desenvolvimento para a melhoria do saneamento em assentamentos informais, mas mudanças institucionais mais amplas para sustentar este progresso têm-se revelado mais difíceis.

**Em outros locais, as dinâmicas políticas complexas, e a percepção da natureza temporária dos assentamentos informais, actuam como poderosos desincentivos ao envolvimento.** Vemos esta situação em Dacca, onde as Empresas Municipais facilitam o trabalho das ONGs nas comunidades de baixos rendimentos da cidade (LICs), mas não se envolvem directamente na prestação de serviços de saneamento,<sup>16</sup> sendo o desenvolvimento de infra-estruturas de pequena escala nestas áreas deixado às ONGs. Um outro desafio significativo é a drenagem urbana, que está intrinsecamente ligada ao saneamento, mas que é muitas vezes tratada separadamente. A má drenagem pode exacerbar o risco de inundações e contribuir para o transbordamento de instalações de saneamento. Em Dacca, vemos também a prática generalizada de descarga de fossas sépticas directamente para esgotos abertos. Esta publicação tem-se centrado nas responsabilidades pelo saneamento com esgotos e sem esgotos, em linha com o foco central da documentação mais ampla da CWIS, mas a integração e coordenação das responsabilidades pela drenagem requer inquestionavelmente uma maior atenção.

**Um desafio chave para a execução é como apoiar e incentivar o sector privado a oferecer serviços de esvaziamento de resíduos fecais em assentamentos informais.** Os serviços formais de esvaziamento são geralmente dispendiosos e inseguros de prestar, e inacessíveis para os residentes mais pobres, que provavelmente não querem ou não podem pagar o preço de mercado pelos serviços de esvaziamento de resíduos fecais (Delaire et al, 2020). Há exemplos interessantes de autoridades que tomam medidas para colmatar o défice de financiamento e incentivar o fornecimento do sector privado a estas áreas. Em Kampala, a

KCCA tem financiamento de projectos para testar os benefícios de oferecer subsídios de serviços de esvaziamento numa base trimestral às famílias de baixos rendimentos. Em Dacca, Bangladesh, sob o modelo SWEEP concebido pela WSUP, os fornecedores licenciados são contratualmente obrigados a manter 30% da sua base de clientes dos PBR densamente povoados de Dacca, com serviços a estas famílias subsidiados de forma cruzada através de taxas mais elevadas a clientes de rendimento médio e institucionais. Um exemplo de discrepâncias entre as responsabilidades de facto e de jure é o parceiro público para o contracto de arrendamento que é actualmente a empresa pública DWASA, e não a instituição responsável pelo SSE, Dhaka North City Corporation.

Em Lusaca, foram dados alguns passos importantes para apoiar a prestação do sector privado aos agregados familiares de baixos rendimentos. Foram estabelecidos contractos baseados no desempenho entre a LWSC e os esvaziadores para a prestação de serviços em áreas de gestão delegada que visam os agregados familiares de baixos rendimentos. O regulador NWASCO aprovou um modelo de receitas de subsídios cruzados, para ajudar a manter os preços acessíveis para as famílias, mantendo simultaneamente a viabilidade financeira para os esvaziadores. A empresa prestou subsídios e financiamento aos esvaziadores para melhorar as condições dos trabalhadores e a eficiência dos serviços, incluindo a compra de uma segunda frota de barris vazios. E a LWSC criou um programa de aluguer de camiões vazios, para dar aos esvaziadores acesso rápido a novos camiões vazios a taxas de financiamento acessíveis. Estas intervenções estão a acelerar o progresso da cobertura dos serviços de utilidade pública, reduzindo os custos de esvaziamento nos PBR, e reduzindo a necessidade de subsídios de serviço contínuos a longo prazo.

**Sempre que possível, a remoção programada de lamas proporciona uma via para ultrapassar algumas das barreiras ao serviço dos mais pobres.** A Malásia, onde este modelo foi implementado, não está sujeita aos mesmos desafios financeiros encontrados noutros contextos, e tem uma maior cobertura de fossas sépticas (por oposição às latrinas de fossa, onde as taxas de enchimento são mais variáveis). Isto significa que as lições devem ser cuidadosamente tiradas - mas a experiência malaia pode, no entanto, ser instrutiva, demonstrando que mesmo nos casos em que a aplicação deficiente, o desabamento programado é susceptível de resultar num aumento dos níveis de prestação de serviços. O Ruanda está a considerar a introdução de remoção de lamas programada, co-financiada através de contas de água.<sup>17</sup> Se a LWSC seguir os planos para implementar uma mudança para este modelo em Lusaca, os resultados serão de grande interesse para outras cidades da região.

<sup>16</sup> KII: Tariq.

<sup>17</sup> Para análise do mercado de serviços de esvaziamento de fossas em Kigali, ver Burt et al (2019) (Burt, 2019). International Journal of Environmental Research and Public Health.

**“Citação de destaque: “Decidimos que em vez de enterrarmos as nossas cabeças na areia, pensando que não nos devemos envolver com estas áreas de baixos rendimentos, tentaremos fazer o melhor que pudermos enquanto resolvemos os aspectos de planeamento e regulamentação da mesma. E é isso que estamos a ver agora: a visão para o saneamento em Kampala reflecte a necessidade de elevar estas áreas da cidade”. Allan, KCCA. ”**

#### 4.5 Como é que a responsabilidade se relaciona com a responsabilização e o planeamento e gestão de recursos?

Na Secção 1 descrevemos as três funções centrais do Saneamento Urbano Integrado e Abrangente: Responsabilidades, Responsabilização e Planeamento e Gestão de Recursos. O âmbito deste documento está limitado às Responsabilidades. Mas reconhecemos absolutamente que, na prática, as três funções estão estreitamente interligadas: responsabilidades claras são um pré-requisito para que os mecanismos de responsabilização sejam eficazes; e as responsabilidades não podem ser totalmente executadas a menos que os mecanismos de recursos estejam em vigor. No seu sentido mais amplo, então, a responsabilidade na prestação de serviços públicos pode ser entendida para sustentar tanto a responsabilização como o financiamento: um prestador de serviços públicos só pode ser responsabilizado se tiver um mandato claramente definido na lei, e se receber financiamento público suficiente para apoiar a execução desse mandato.

Exploramos estas questões mais amplas de Responsabilização e Planeamento e Gestão de Recursos em documentos paralelos específicos que completam esta série. A seguir, partilhamos duas observações chave relacionadas com a interacção entre Responsabilidades e as outras duas funções:

**A questão de “quem tem o mandato” é apenas a primeira de várias a ser colocada na definição da função de responsabilidade no âmbito de uma abordagem de serviço público.** Actualmente, os mandatos de saneamento (sejam ou não claros) carecem frequentemente de mecanismos associados de responsabilização ou financiamento para incentivar a implementação. Por exemplo, os objectivos de desempenho podem ser pouco claros, não controlados, ou dissociados de penalidades. A descentralização de responsabilidades entre governos nacionais e locais ocorre geralmente sem a transferência do financiamento necessário. Dependendo do nível de autonomia fiscal, os governos locais podem ser capazes de complementar as transferências através da geração de receitas próprias, embora estes montantes sejam geralmente insuficientes para estabelecer sistemas de serviços e infra-estruturas associadas. O défice de recursos tem implicações óbvias para a responsabilização: é



Imagem: Esvaziamento manual da latrina de fossa em Khulna, Bangladesh

impossível responsabilizar os actores mandatados, em qualquer sentido significativo, se tiverem fundos inadequados e autonomia prática limitada para impulsionar a melhoria dos serviços

**Um desenvolvimento notável na África Oriental e Austral tem sido o papel dos reguladores em alargar para além da sua função de responsabilização para liderar processos de revisão e clarificação de responsabilidades.**

Em Maputo, a introdução planeada de uma tarifa de saneamento exigiu um processo de reflexão que pôs a nu os mandatos sobrepostos entre o regulador e o município. Em Lusaca, a NAWASCO impulsionou a consolidação das responsabilidades do SSE com os Serviços Públicos Comerciais, apoiada pela publicação do quadro regulador do SSE e do MEF urbano em 2018. No Ruanda, a RURA está a liderar um realinhamento fundamental das responsabilidades do SSE. No Quênia, a WASREB continua a ter uma enorme influência na condução de mudanças no sector. No contexto da clarificação de responsabilidades, o processo de reunir as partes interessadas para desenvolver o diálogo, melhorar a coordenação e reforçar os fluxos de informação é fundamental. A experiência emergente sugere que ninguém está melhor posicionado para desempenhar esta função do que um regulador.



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

## 5. Conclusões

Nesta secção, sintetizamos os resultados do estudo em conclusões centrais. Fazemos a distinção entre as principais conclusões relativas à definição e execução de responsabilidades em matéria de saneamento urbano. Antes de delinear estas conclusões, reiteramos duas mensagens-chave deste documento:

**O saneamento sem esgotos deve ser organizado com uma abordagem de serviço público e facilitado por uma autoridade de serviço mandatada para fazer avançar a prestação de serviços inclusivos em toda a cidade.** O mapeamento global das estruturas de mandato indica um reconhecimento crescente desta realidade. Vários países estão a começar a investir em reformas e implementação de políticas. Alguns países têm políticas e planos de investimento actualizados para criar sistemas que incentivem resultados de serviços seguros e inclusivos; que respondam melhor às necessidades em áreas urbanas em expansão; e que avancem substancialmente em direcção aos compromissos dos ODS em matéria de inclusividade. Os principais exemplos recentes incluem a Zâmbia, através da formulação da Política de Abastecimento de Água e Saneamento de 2020; a Tanzânia, através da Lei de Água e Saneamento de 2019; e o Ruanda, através da Política Nacional de Saneamento de 2016.

**Podem ser alcançados progressos significativos através de processos activos de revisão e reforma para racionalizar as responsabilidades pelo saneamento urbano.** Os mandatos não são estáticos: podem e estão a ser

revisados. Alguns países estão a rever activamente as responsabilidades pelo saneamento urbano, enfrentando os desafios através da melhoria da clareza. No Bangladesh, por exemplo, o Plano de Acção Nacional para o Quadro Institucional e Regulatório dos FSM estabeleceu um Comité Coordenador para apoiar a clarificação do papel e coordenar o planeamento e o investimento entre as autoridades responsáveis. Vários países estão a ajustar activamente o âmbito dos mandatos dos serviços de utilidade pública para incluir o saneamento sem esgotos (ver abaixo).

### 5.1 Definir responsabilidades

Apresentamos a seguir quatro conclusões-chave do estudo relativas à definição das responsabilidades e à concepção de estruturas de mandato para o saneamento urbano. Estes resultados podem ser tidos em conta pelos decisores políticos dos Ministérios, decisores a nível das cidades e outros profissionais do sector envolvidos em processos de reforma do sector e na definição ou revisão de responsabilidades para o saneamento urbano.

Os mandatos devem esclarecer quem é responsável por assegurar os diferentes elementos da cadeia de serviços de saneamento. Historicamente, os mandatos para o saneamento sem esgotos têm sido mal delineados: uma ou mais entidades podem ter alguma “responsabilidade” vagamente definida para os elementos da cadeia, mas sem verdadeira clareza. No entanto, pode observar-se uma mudança na era dos ODS, com políticas agora mais susceptíveis de abordar a cadeia de serviços



de forma abrangente. No contexto da clarificação das responsabilidades em cada etapa da cadeia, os limites da cadeia de serviços requerem uma atenção especial: por exemplo, uma questão-chave que se coloca é a fronteira entre a responsabilidade doméstica pela captura e a responsabilidade institucional pelo esvaziamento.

**Os mandatos legais formais e a prática efectiva devem ser alinhados.** É fundamental que ou a autoridade de serviço legalmente mandatada e o próprio prestador de serviços estejam alinhados, ou, quando não for esse o caso, que a prestação de serviços seja formalmente delegada. Por exemplo, o mapeamento global identificou casos em que o governo local pode ter o mandato formal de esvaziamento, mas entregá-lo a uma utilidade, sem uma definição adequada de onde reside a responsabilidade, e com uma percepção pública de responsabilidade confusa. As discrepâncias entre os mandatos no papel e na prática podem, em alternativa, ser isoladas para elementos específicos da cadeia de saneamento.

**As responsabilidades pelo saneamento com esgotos e sem esgotos devem ser integradas sempre que possível.** Há fortes argumentos a favor da consolidação e atribuição de responsabilidade pelos resultados dos serviços a uma única autoridade, e um apoio crescente a esta abordagem entre os funcionários públicos. Na África Oriental e Austral está a ter lugar uma mudança, afastando-se dos mandatos divididos e passando a atribuir a responsabilidade pelos resultados dos serviços ao serviço público, caso este exista. A consideração desta abordagem integrada é recomendada nas Directrizes de Política de Saneamento Africano; e na Estratégia e Quadro Regulamentar da ESAWAS para a Prestação de Serviços de Saneamento Urbano Inclusivo. Esta mudança também pode ser observada noutras regiões, por exemplo na América Latina na Colômbia, onde os serviços públicos estão a adoptar cada vez mais a responsabilidade adicional pelo saneamento sem esgotos.

**A jurisdição de serviço dos mandatos deve incluir os acordos informais.** As responsabilidades claras para servir os mais pobres começam ao nível constitucional, com o reconhecimento formal explícito do direito humano à água e ao saneamento, como visto no Quênia, por exemplo. A nível da cidade, a definição dos limites da cidade é fundamental para os mandatos inclusivos. Servir os mais pobres pode estar praticamente apoiado ligando o saneamento a programas mais amplos de melhoramento de bairros suburbanos e de desenvolvimento urbano; e através da criação de incentivos para o envolvimento do sector privado em assentamentos informais

## 5.2 Execução de responsabilidades

As razões para as autoridades mandatadas não executarem os seus mandatos são complexas e abrangentes. Por exemplo, uma limitação fundamental é a falta de mecanismos de financiamento para incentivar a implementação - uma questão que exploramos em profundidade no nosso documento paralelo desta série sobre Planeamento e Gestão de Recursos. Apresentamos a seguir três observações resultantes do mapeamento global e das entrevistas de informação-chave realizadas para informar este estudo.

**Há necessidade de uma maior concentração nos mecanismos institucionais para a prestação de serviços de saneamento.** A clareza dos papéis aplica-se tanto fora como dentro da autoridade responsável. A execução dos mandatos revistos requer um processo de ajustamento e reforma institucional a longo prazo. Para apoiar este processo, é necessário um envolvimento contínuo e apoio às autoridades responsáveis dos ministérios de tutela e reguladores. A existência de posições específicas de pessoal para o saneamento, afectação orçamental dedicada ao saneamento, e dados dos serviços de saneamento são todos indicadores potencialmente fortes de uma autoridade que executa o seu mandato.

**A clarificação do mandato de serviço público não implica a plena prestação de serviços do sector público.** Em países onde os mandatos para o saneamento urbano foram recentemente revistos, foi considerado o papel do sector privado no apoio à autoridade responsável a executar. A formalização progressiva do sector privado - trazendo os Operadores de Tanques de Vácuo (OTVs) e os esvaziadores manuais existentes para o seu interior, e elevando os padrões através do desenvolvimento e aplicação de directrizes, licenciamento e certificação de prestadores de serviços - está agora em curso em locais em toda a África Oriental e Austral, sendo disso Lusaca e Kampala exemplos notáveis

**A execução dos mandatos requer uma responsabilização para cima e para baixo.** Actualmente, em muitos contextos, existe uma falta de pressão para cima por parte dos cidadãos, que podem ter internalizado que o saneamento sem esgotos é uma responsabilidade das famílias. E há uma falta de pressão para baixo por parte dos Ministérios, que podem partilhar os pressupostos sobre os limites do que as autoridades locais podem ou devem fazer na prática.

No contexto da clarificação de responsabilidades, é fundamental o processo de reunir os interessados para desenvolver o diálogo, melhorar a coordenação e reforçar os fluxos de informação. A experiência emergente sugere que ninguém está melhor posicionado para desempenhar esta função do que um regulador

## Bibliografia

---

- AMCOW (2021) African Sanitation Policy Guidelines. Abuja, Nigeria.
- Burt et al (2019) Costs and Willingness to Pay for Pit Latrine Emptying Services in Kigali, Rwanda International journal of environmental research and public health, 16(23), p.4738
- Delaire et al (2021) How Much Will Safe Sanitation for all Cost? Evidence from Five Cities. Environmental Science & Technology 2021 55 (1), 767-777.
- ESAWAS (2019) Regulation Strategy and Framework for Inclusive Urban Sanitation Service Provision Incorporating Non-Sewered Sanitation Services.
- ESAWAS (2020) Guidelines for Inclusive Urban Sanitation Service Provision (Incorporating Non-Sewered Sanitation Services).
- ESAWAS (2021a) Citywide Inclusive Sanitation: Responsibility
- ESAWAS (2021b) Citywide Inclusive Sanitation: Accountability
- ESAWAS (2021c) Citywide Inclusive Sanitation: Resource Planning and Management
- Ministry of Infrastructure (2016) National Sanitation Policy. Rwanda.
- MWDSEP (2020) National Water Supply and Sanitation Policy. Zambia.
- NWASCO (2018) Urban Onsite Sanitation and Fecal Sludge Management: Framework for Provision and Regulation in Zambia.
- Rutayisire et al (2021) Time and Motion Assessment of Pit Emptying Operations in Kigali, Rwanda. Submitted to International Journal of Environmental Research and Public Health.
- Schrecongost et al (2020) Citywide Inclusive Sanitation: A Public Service Approach for Reaching the Urban Sanitation SDGs. Policy Brief. Frontiers in Environmental Science.
- Water Global Practice Africa Region (May 2019) Project Appraisal Document (PAD 2620) Mozambique Urban Sanitation Project. World Bank Group, Washington DC.
- Wolter et al (2021) Streamlining the Performance of a Call Center for Sanitation Service Delivery through the Application of a CRM System. Submitted to International Journal of Environmental Research and Public Health.
- WSUP Advisory (2020) How can African National Institutions Incentivise Subnational Actors to Improve Water and Sanitation in Low-Income Urban Areas? Report prepared for World Bank.
- WSUP (2018) An integrated approach to peri-urban sanitation and hygiene in Maputo: Working with city authorities to improve services and practices.
- WSUP (2019) Systems Reboot: Sanitation sector change in Maputo and Lusaka.

## Créditos e Agradecimentos

---

Este artigo foi pesquisado e escrito por Sam Drabble (Água e Saneamento para os Pobres Urbanos - WSUP), Jacques Nzitonda (Autoridade Reguladora dos Serviços Públicos do Ruanda - RURA), Muyinda Abdumaliki (Ministério da Água e Ambiente do Uganda) e Kathy Eales (Consultora). Estamos gratos pelas equipas de revisores: Yvonne Magawa (ESAWAS), Alyse Schrecongost (Fundação Bill e Melinda Gates) e ESAWAS Consultants, 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: Dr Abdullah Al-Muyeed (CWIS-FSM Support Cell, Bangladesh), Allan Nkurunziza (Kampala Capital City Authority - KCCA, Uganda), Chola Mbilima (National Water Supply and Sanitation Council - NWASCO, Zâmbia) Gisele Umuhumuza (Water & Sanitation Corporation - WASAC, Ruanda), Guy Norman (Urban Research), Julio César Teixeira (CESAMA, Brasil), Punita Nook Naidu (consultora independente anteriormente com IWK e SPAN, Malásia), Oliver Jones (Bluechain Consulting), Manuel Alvarinho (consultor independente, ex chefe do CRA), Mwansa Nachula (Lusaka Water & Sanitation Company, Zâmbia), Richard Franceys (consultor independente, Reino Unido), e Dr Tariq Bin Yousuf (Dhaka North City Corporation, Bangladesh).

Layout & Design: Amit M Patel

O trabalho foi financiado pela Fundação Bill & Melinda Gates e pela Associação de Reguladores da ESAWAS..



## CITYWIDE INCLUSIVE SANITATION SERIES



Responsabilidade



Responsabilização



Recursos

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

**BLUECHAIN**  
CONSULTING

**URBAN RESEARCH**

