

“Acordos para a ajuda” criados em redor dos planos nacionais:

Como a Estrutura Global para Agir sobre o Saneamento e a Água pode dar apoio aos processos liderados pelos países

Redigido por
Yael Velleman,
com o apoio de
Tom Slaymaker e
Henry Northover.
Agosto de 2009

Acção global com base nos acordos a nível de país

O caso a favor de uma Estrutura Global para Agir sobre o Saneamento e a Água (GF4A) está bem ensaiado. Apesar de diversos compromissos políticos e financeiros, muitos países continuam atrasados no que diz respeito ao cumprimento da meta do ODM sobre a água potável e o saneamento, o que se deve em parte à falta de direcção do financiamento existente, em parte a uma falta de capacidade de planeamento e utilização dos fundos de modo eficaz, e em parte a uma falta de vontade política para levar a cabo as reformas necessárias para o progresso. A finalidade da GF4A é reunir os governos nacionais, os doadores e outros parceiros de desenvolvimento para se dirigirem a estes obstáculos.

Com o apoio cada vez maior dado ao conceito da GF4A, o debate está agora a mudar para como deve ser operacionalizado. As propostas a emergir dão ênfase à importância de salvaguardar as obrigações mútuas dos doadores e dos governos dos países em desenvolvimento sob a forma de “Acordos Nacionais” que se concentram em desenvolver e reforçar os planos e sistemas nacionais. Como tal, é necessário desenvolver uma visão partilhada para criar planos nacionais eficazes, tanto em termos do processo como do conteúdo.

Desafios à criação de “planos nacionais eficazes”

Os doadores estão cada vez mais a concentrar os seus recursos num pequeno número de países que têm planos e sistemas bem desenvolvidos a funcionar, mas alcançar outros países continua a ser o desafio mais crítico. Conseguir que a assistência oficial vise de modo inteligente o desenvolvimento nos países mais pobres e mais distantes das metas requer uma abordagem diferenciada que tome em conta os desafios específicos de cada país. Um pequeno número de países tem planos em vigor mas tem falta de apoio externo adequado. Mas muitos mais necessitam de um apoio de preparação para dar início a processos de planeamento ou reforçar elementos específicos dos sistemas existentes para absorver e gastar os fundos de modo mais eficaz.

Apesar de não haver uma fórmula para planos nacionais eficazes, é provável que estes tenham algumas características comuns (ver abaixo). Ao mesmo tempo, é essencial reconhecer a natureza dinâmica dos processos de desenvolvimento do sector, que é difícil reflectir nos planos no papel. Se as parcerias entre os doadores e os governos dos países em desenvolvimento tiverem como resultado

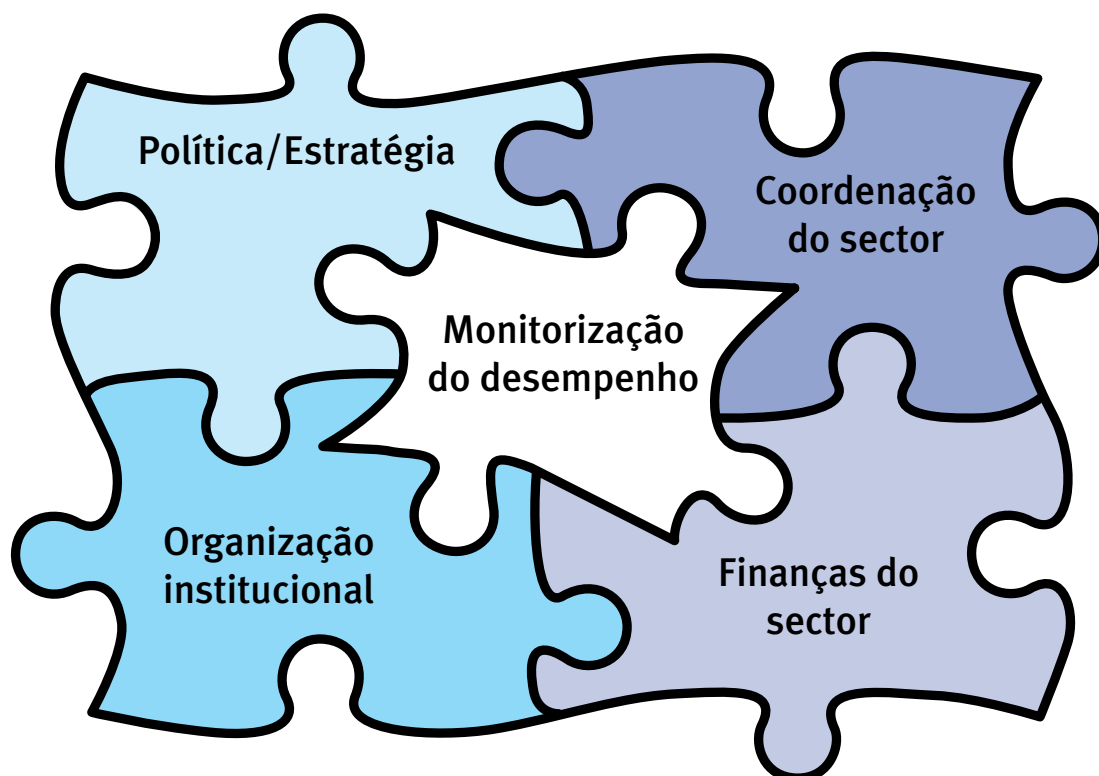
A missão da WaterAid é ultrapassar a pobreza permitindo que as pessoas mais pobres do mundo consigam acesso à água segura, ao saneamento e à educação sobre a higiene.

um melhor desempenho e prestação de contas, o diálogo em redor dos planos nacionais tem que ir para além do estatuto de uma arquitectura do sector e tomar em conta as tendências do desenvolvimento e do desempenho do sector. Os desafios acima apontam para a necessidade dos Acordos Nacionais visarem parcerias flexíveis e reactivas que se concentrem em melhorias progressivas no desempenho do sector de WASH (água, saneamento e higiene) com base em metas, estratégias e planos nacionais sobre que se chegou a acordo comum. A criação de sistemas de planeamento nacionais e instituições eficazes não significa estabelecer novas formas de condicionalidade dos doadores, mas sim, desenvolver uma série de metas comuns para as quais os doadores e os governos dos países em desenvolvimento concordam trabalhar através de um compromisso mútuo para com o desenvolvimento do sector.

Desenvolvimento de um consenso sobre os componentes básicos do sector

Os doadores e os governos dos países em desenvolvimento têm que desenvolver uma visão comum das características gerais de um plano nacional eficaz. A nossa própria revisão das directivas¹ existentes dos doadores e dos governos sugere que já há bastante consenso sobre os componentes básicos essenciais para um sector de WASH que funcione bem (ver Figura 1).

Figura 1: Componentes básicos do sector²



1 Revisão exaustiva da literatura académica, directivas dos doadores (gerais e específicos ao sector tanto de bilaterais como multi-laterais incluindo o Banco Mundial, CE, UNICEF, OCDE e OMS) e documentos relacionados com WASH a nível nacional do Gana, Uganda, Senegal e Tanzânia.

2 É importante notar que o progresso de diferentes aspectos do desenvolvimento do sector tem uma ligação estreita com os processos mais amplos do desenvolvimento político e económico.

1. Política/estratégia do sector

Estrutura política/estratégica: Um requisito essencial é a existência de um conjunto claro de **políticas do sector e metas definidas a nível nacional**, tais como uma política hídrica nacional, que têm uma estreita ligação com a estrutura nacional de desenvolvimento ou o Documento de Estratégia de Redução da Pobreza. As políticas proporcionam uma visão para o desenvolvimento do sector e delineiam objectivos específicos. O sentido de propriedade por parte do país é

uma condição importante para que se comprometa seriamente a atingir as metas do sector. Apesar deste sentido de propriedade ser difícil de definir, pode actuar para criar as ligações a outros sectores que afectam a eficácia das políticas de WASH. Exemplos claros são a saúde, a educação, o desenvolvimento urbano e as políticas ambientais.

As políticas são elaboradas através de **estratégias para a implementação** no âmbito de um prazo específico, estabelecendo as medidas exigidas para se conseguirem os objectivos políticos assim como as metas específicas, que devem ser ambiciosas mas realistas e adaptadas aos desafios específicos do país e limites de capacidade. Idealmente, vai-se conseguir uma elaboração adicional de estratégias integradas dos subsectores, com ênfase específica dada ao saneamento se não for incluído logo de princípio. Existem em todos os países **estruturas legais** (leis, decretos-lei e decretos) e **regulamentares**, mas muitas vezes têm que ser revistas para suplementar a estrutura política, incluir responsabilidades institucionais, estabelecer padrões e evitar contradições e sobreposições.

Conteúdo da política/estratégia: como parte integral do processo de desenvolvimento nacional, as políticas e estratégias do sector devem ser especificamente adaptadas aos contextos nacionais **visando claramente a pobreza**. É desejável que haja medidas que sejam especificamente a favor das pessoas pobres e visem uma ampliação dos serviços, assim como provisões que se dirigem aos desafios mais generalizados tais como a urbanização rápida, a variabilidade climática, a contaminação, o conflito, etc. As políticas e as estratégias devem ser **adaptadas às características do sector**, proporcionando uma análise clara dos bloqueios e áreas de prioridade para o investimento. Idealmente, também devem tomar em conta as questões transversais tais como a gestão integrada dos recursos hídricos, os meios de subsistência e o crescimento económico, equidade da distribuição do serviço, género e governação. Algumas agências também especificam a inclusão de estratégias para solucionarem as questões de **saneamento e água em situações de emergência**.

2. Coordenação do sector

- 3 É importante notar que uma SWAp não é uma modalidade de ajuda, e como tal não é igual a uma situação em que os doadores juntam os fundos. É importante fazer esta distinção, especialmente uma vez que condicionar a participação de SWAp a fundos conjuntos provavelmente vai alienar os doadores cujos procedimentos não lhes permitem fazê-lo. Para que uma SWAp seja verdadeiramente a nível do sector, é melhor evitar tal exclusão por defeito de actores no sector.

As abordagens a nível do sector (SWAps) são, cada vez mais, levadas a cabo no sector de saneamento e água, permitindo um processo de planeamento mais coerente e participativo num meio fragmentado e multi-institucional, independentemente das modalidades de ajuda utilizadas.³ A liderança e parceria dos ministérios relevantes com o Ministério das Finanças são consideradas essenciais para uma SWAp eficaz, ao mesmo tempo que é desejável que haja um Grupo de Trabalho do Sector que garanta uma prestação de contas institucional clara e envolva **todos** os ministérios relevantes (incluindo a saúde e a educação). Os doadores devem **coordenar** ao máximo as suas operações a nível nacional como parte da sua dedicação para com a harmonização melhorada no âmbito da Declaração de Paris. Esta coordenação pode conseguir-se através de grupos de coordenação dos doadores a nível nacional ou de sector que facilitem a comunicação com os governos, evitem duplicações e reduzam as despesas de transacção, idealmente com um doador líder nomeado que represente os outros parceiros de desenvolvimento.

Devem estabelecer-se **plataformas de diversos intervenientes** para permitir que haja uma participação significativa de todos os intervenientes relevantes nos processos de decisão do sector a diferentes níveis. A participação do sector

privado e das organizações não governamentais dá credibilidade aos processos de planeamento do sector e ajuda a garantir que os investimentos são visados de modo mais equitativo. Idealmente, as organizações da sociedade civil (OSCs) e os grupos de utentes dos serviços também devem ser envolvidos em responsabilizar os governos e os provedores. Uma forma desejável de participação de OSCs é a existência de uma rede coordenada ou organismo de representação, e uma participação pública significativa deve incluir a representação das secções marginalizadas da população assim como a divulgação da informação junto dos meios de comunicação para permitir o debate público.

3. Finanças do sector

O **orçamento do sector** deveria ser formulado como parte do processo de orçamento nacional, com um processo claramente definido envolvendo todos os intervenientes relevantes. O orçamento deve reflectir as prioridades do sector e ser realista no que diz respeito às estimativas. Idealmente, deve incluir metas explícitas para as despesas a favor das pessoas pobres. A estrutura de orçamentação do sector deve estar ligada ao **MTEF** (ou Estrutura de Despesas a Médio Prazo) Geral e um MTEF consolidado do Sector ou SIP (Programa de Investimento no Sector), que é revisto anualmente para reflectir as realidades do orçamento. Uma avaliação nacional do financiamento do sector também deve incluir uma apreciação realista da capacidade de absorção.

Deve haver transparência na atribuição de recursos, particularmente dos níveis nacionais aos descentralizados, com uma análise dos requisitos capex e opex; também é desejável que existam Planos de Investimento dos Subsectores do Sector que reflectam a dimensão e necessidades do sector. Usam-se cada vez mais **acordos de financiamento conjuntos** entre governos e doadores para melhorar a uniformidade do sector; um aspecto essencial é o compromisso por parte dos doadores para com uma política progressiva de conformidade com os sistemas nacionais (que pode incluir ou não incluir um plano para reunir recursos), idealmente levando a que os doadores utilizem os sistemas dos governos e uma mudança na direcção de um financiamento previsível a longo prazo para permitir que haja melhor planeamento e implementação. Quando o financiamento dos doadores é externo ao orçamento, deve ser tomado em conta e incluído como parte das despesas do sector. Os **mecanismos sustentáveis de financiamento do sector** (por exemplo, recuperação sustentável dos custos) também são considerados como um componente essencial, e devem visar incluir medidas específicas a favor das pessoas pobres.

4. Planos institucionais

As funções e responsabilidades institucionais devem ser claramente definidas com uma separação clara de planeamento de políticas, funções dos organismos reguladores e dos provedores de serviços para evitar conflitos de interesses, estabelecer linhas claras de prestação de contas, e responsabilidades pelo estabelecimento de metas e monitorização do progresso. Idealmente, devem incluir mecanismos institucionais para se poder trabalhar através de todos os sectores que têm impacto sobre o saneamento e a água e beneficiam dos mesmos. **A melhoria de capacidades e os planos de desenvolvimento de recursos humanos** são um aspecto crucial e requerem uma análise sistemática das necessidades para a melhoria de capacidades e os requisitos em termos de recursos humanos. Também é desejável especificar as necessidades em termos

de capacidade a diversos níveis, por exemplo, nas instituições do sector e nos governos locais, assim como noutros ministérios e sectores.

As reformas de **descentralização**, implementadas amplamente e a níveis diferentes em muitos países de baixo rendimento, têm que ser tomadas em consideração como sendo o contexto em que os planos do sector são financiados e implementados. É essencial que haja uma definição clara da função dos governos centrais num contexto descentralizado, e deve ser tomada em conta nos planos de SWAp. Os sectores de WASH devem conseguir acompanhar as reformas de descentralização mais generalizadas e transferir responsabilidades assim como recursos adequados para os níveis mais baixos da administração governamental. **A participação e a inclusão** de uma vasta gama de intervenientes é crucial para um planeamento e implementação eficazes dos serviços de WASH. Um processo de planeamento participativo é geralmente considerado essencial. Idealmente, deve ser acompanhado de esforços para reforçar a capacidade das autoridades locais para uma gestão eficaz da informação.

5. Monitorização do desempenho do sector

A monitorização e avaliação eficazes dependem do melhoramento da fiabilidade dos dados do sector como base para estabelecer metas realistas e processos de monitorização do desenvolvimento do sector. É portanto desejável estabelecer sistemas de gestão da informação do sector que ligam as contribuições financeiras, os resultados e as produções. **Os mecanismos de prestação de contas** devem ser claramente definidos, juntamente com uma estrutura acordada para a avaliação do desempenho do sector. Idealmente, vai haver procedimentos postos em prática para a monitorização de rotina do desempenho em comparação com os resultados e os mecanismos especificados (realistas) onde os resultados podem ser introduzidos nas políticas e nas estratégias. É essencial **monitorizar independentemente** os planos do sector, com acesso público à informação para garantir a transparência a nível local e nacional. Idealmente, também deveria haver um mecanismo para incorporar o feedback das OSCs nos processos de tomada de decisões.

Medição do progresso: prestação de contas mútua

Os componentes básicos para a criação do sector, delineados acima, e apresentados na tabela que se segue na página seguinte proporcionam um ponto de partida útil para uma discussão mais avançada. Não é intenção de os transformar em definitivos e não devem servir como uma nova forma de condicionalidade do doador. Em vez disso, proporcionam uma estrutura geral para ajudar os doadores e os governos dos países em desenvolvimento a definir as metas comuns para as quais podem concordar em trabalhar como parte de um compromisso mútuo para com o desenvolvimento do sector, onde se formam parcerias com esses governos, que recebem apoio para criar a sua capacidade absorptiva.

A etapa seguinte vai ser chegar a acordo sobre as obrigações recíprocas dos doadores e os governos nacionais dos países em desenvolvimento no processo de desenvolvimento e reforço dos planos e sistemas nacionais. Alguns assim chamados “estados frágeis” podem ter de mobilizar os recursos humanos, técnicos e financeiros para ajudar a esta mudança por etapas dos processos de planeamento. A GF4A está a tomar em consideração como mobilizar e estruturar o financiamento para este fim.

Componentes para um sector eficaz

| Critérios específicos do sector ⁴ | Componentes específicos | Essenciais (padrões mínimos) | Desejáveis (maior credibilidade) |
|--|--|---|--|
| 1. Política / estratégia do sector | Estrutura política (processo liderado pelo país) | <p>Políticas claras que proporcionam visão e objectivos específicos para o desenvolvimento do sector.</p> <p>Políticas do sector com base na estratégia de desenvolvimento nacional</p> | <p>Sentido de propriedade por parte do país.</p> <p>Ligações às políticas e consistência com as mesmas noutros sectores relevantes, por exemplo, educação, saúde, ambiente, etc.</p> |
| | Estratégias coerentes com prazos para a implementação | <p>Definição de medidas exigidas para se conseguirem objectivos políticos e metas realistas, com base no contexto do país [linha de base dos dados] e capacidade de implementação</p> | <p>Estratégias integradas do subsector</p> <p>Ênfase específica dada ao saneamento</p> |
| | Estruturas básicas legais e de regulamentação | | <p>Reformas legais dando apoio à estrutura política</p> |
| | Conteúdo político | <p>Visar a pobreza: consistente com estratégias mais gerais de redução da pobreza</p> <p>Adaptação ao contexto do país</p> | <p>Padrões internacionais e directivas técnicas</p> <p>Visar especificamente as pessoas pobres e medidas para ampliar serviços</p> <p>Específico aos países: desertificação, contaminação, conflito</p> |
| | Adaptação a características específicas do sector: análise de bloqueios e áreas prioritárias | | <p>Temas transversais: no âmbito de uma estrutura integrada de gestão dos recursos hídricos, por exemplo, desenvolvimento e meios de subsistência, equidade, governação</p> |
| | WASH em emergências [Suécia, UNICEF] | | |
| 2. Coordenação do sector | Abordagem ao planeamento a nível do sector (SWAp) | Liderança e parceria dos ministérios relevantes com o Ministério das Finanças | Grupo de Trabalho do Sector garantindo uma prestação de contas institucional bem definida |
| | Coordenação com e entre doadores (harmonização) | Grupo de coordenação de doadores | Nomeado doador líder representando os parceiros de desenvolvimento |
| | Plataforma de diversos intervenientes | Participação de actores não estatais: OSCs, sector privado, meios de comunicação, público em geral ou associações de utentes? | <p>Capacidade da rede ou autoridade representativa</p> <p>– participação significativa incluindo pessoas marginalizadas</p> <p>Divulgação entre os meios de comunicação para o debate nacional sobre o processo e as estratégias</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3. Finanças do sector | Estrutura de orçamentação MTEF Componentes do orçamento Acordos de financiamento conjunto entre governos e doadores (princípios) Itens do orçamento | Processo claramente definido do orçamento do sector Linha de orçamento destinada à pobreza Faz ligação ao MTEF Análise dos requisitos de Capex e Opex Política dos doadores de conformidade progressiva com os sistemas nacionais [junção de recursos?] Mecanismos sustentáveis de financiamento (recuperação de custos sustentável) | O orçamento reflecte as prioridades do sector, realístico SIP/SMTEF do sector – toma em conta a capacidade de absorção SIPs do subsector que reflectem dimensão e necessidades do sector Doadores usam sistemas governamentais, progredem em direcção ao Apoio ao Orçamento Indicadores do desempenho de GBS incluem WASH Medidas a favor das pessoas pobres |
| 4. Planos institucionais | Funções e responsabilidades institucionais são definidas Descentralização Melhoria de capacidades e desenvolvimento dos recursos humanos Participação e inclusão | Separação clara entre funções de planeamento de políticas, funções de organismos reguladores e dos provedores de serviços Definição da função do governo num contexto descentralizado Identificação das necessidades para melhoria de capacidades Identificação de requisitos em termos de recursos humanos Processo de planeamento participativo | Mecanismos institucionais para trabalhar através de sectores Reflectir processos de descentralização, transferir responsabilidades e recursos para os níveis mais baixos Especificação das necessidades das capacidades a diversos níveis: instituições do sector e governos locais, assim como outros ministérios e outros sectores Reforçar instituições da comunidade |
| 5. Monitorização do Desempenho do Sector | Monitorização e avaliação Monitorização independente | Acordo sobre a estrutura para avaliação do desempenho do sector Sistemas de informação Acesso de OSCs à informação (transparência) | Gestão com base nos resultados participa na política, monitorizando em comparação com resultados especificados [realistas] Mecanismos de revisão descentralizados Sistema de Gestão da Informação do Sector (SIMS) Acesso de OSCs a processos de tomada de decisões |

4 Critérios gerais (boas práticas) – estabilidade macro económica, governação e gestão financeira pública – relacionar com o contexto geral em que os planos do sector se encontram, e que afecta o desempenho dos mesmos.

A missão da WaterAid é ultrapassar a pobreza permitindo que as pessoas mais pobres do mundo consigam acesso à água segura, ao saneamento e à educação sobre a higiene.



Se desejar informação adicional, por favor entre em contacto com:

WaterAid, 47-49 Durham Street,
London SE11 5JD, Reino Unido
Telefone: + 44 (0) 20 7793 4500
Fax: + 44 (0) 20 7793 4545
E-mail: wateraid@wateraid.org

Números de obra de beneficência
288701 (Inglaterra e País de Gales)
e SC039479 (Escócia)

www.wateraid.org