WaterAid/Basile Ouedraogo

Dos dados às decisões

Guia de planeamento da utilização de dados

Junho de 2020

Este guia de planeamento destina-se a ser utilizado por governos, parceiros de desenvolvimento ou consultores que estejam a liderar a concepção de um novo programa de monitorização do sector ou a redesenhar um sistema de monitorização existente.

WaterAid

Quadro de utilização de dados

O guia de planeamento não fornece um roteiro para todo o processo de concepção de um programa de monitorização do sector. Centra-se especificamente no apoio aos intervenientes para construir uma compreensão crítica das questões com impacto nos dados sobre a utilização da água, saneamento e higiene (ASH) e ajuda a definir estratégias para abordar estas questões no âmbito da concepção de programas de monitorização do sector.

O guia tem como base o **quadro de utilização de dados**, que foi desenvolvido através de investigação sobre a tomada de decisões centrada em dados no sector de ASH. Baseia-se em conhecimentos de economia política, ciência comportamental e exemplos actuais de programas nacionais de monitorização de ASH.

1. Finalidade	**Que tipos de decisões são tomadas e por quem?**
2. Contexto	**Quais são as principais características do ambiente institucional e político em que essas decisões são tomadas?**
3. Dados	**Que tipos de dados e informações são necessários pelos utilizadores de dados para as finalidades identificadas?**
4. Processos	**De que forma os processos governamentais apoiam a utilização de provas e/ou atenuam potenciais tendências?**

Para mais informações sobre este guia, consulte o *Relatório de síntese dos dados às decisões* e *o documento sobre políticas,* disponíveis aqui: washmatters.wateraid.org/publications/from-data-to-decisions

Este guia de planeamento é o resultado de uma investigação encomendada pela WaterAid e realizada pelo Instituto de Desenvolvimento Ultramarino (ODI).

Todos os pormenores dos resultados da investigação e as recomendações de políticas estão disponíveis nas seguintes publicações:

- **Policy brief:** Kempster S (2020). *From data to decisions: Developing user-centred monitoring programmes for water, sanitation, and hygiene (Policy brief)*. Londres: WaterAid.
- **Synthesis report:** Pasanen T, Mason N (2019). *From data to decisions: How to promote evidence-based decision making through external investments in country-led monitoring processes.* Londres: WaterAid.

Todas as publicações estão disponíveis aqui: washmatters.wateraid.org/publications/from-data-to-decisions

A WaterAid também fornece **orientação programática** para apoiar agências externas que estão a trabalhar com governos nacionais para reforçar aspectos mais amplos da monitorização do sector. A orientação programática está disponível aqui: washmatters.wateraid.org/monitoring-and-accountability

1 Finalidade:
que tipo de decisões são tomadas, e por quem?

1a. Quem são os utilizadores de dados existentes e potenciais?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	O mapeamento de todos os utilizadores de dados existentes e potenciais, assim como intervenientes que utilizam ou necessitam de dados de monitorização de ASH, ajudará a identificar aqueles que devem ser envolvidos na co-concepção do sistema de monitorização e cujas necessidades de dados devem ser consideradas.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	Este primeiro passo é essencialmente uma listagem ou mapeamento dos intervenientes para identificar quais devem ver as suas necessidades consideradas e quem precisa de estar envolvido na concepção dos programas de monitorização. Pode ser realizada por um indivíduo com conhecimentos sólidos da situação existente, mas seria ampliada por uma consulta a dois ou três outros peritos com vista à obtenção de diversas perspectivas. As questões incluem: • Quem utiliza actualmente dados de monitorização de ASH, dentro do governo nacional, governo subnacional, prestadores de serviços, financiadores, organizações de conhecimento e investigação, e outros? • Quem deve utilizar os dados de monitorização de ASH, mas actualmente não o faz? • Quem são os utilizadores actuais/potenciais mais críticos dos dados de monitorização de ASH destas listas e porquê?
Orientação	É importante considerar os papéis e os mandatos de tomada de decisões dos indivíduos--chave ao nível mais granular possível e ter em mente que cada utilizador de dados pode fazer parte de um processo de decisão complexo, no qual ambos tomam algumas decisões e aconselham ou deixam que outros tomem as decisões. Contudo, é também necessário ter um número controlável de perspectivas e evitar ficar atolado em processos complexos. É necessário um critério cuidadoso para atingir este equilíbrio. Tenha em mente que a "utilização de dados" pode não se restringir a decisões a longo prazo, como o planeamento ou a orçamentação — pode incluir a utilização de dados para defender ou responsabilizar terceiros. Tenha em conta uma combinação de diferentes níveis e perspectivas, incluindo: Governo nacional, por ex., ministérios, departamentos e agências; governo subnacional; prestadores de serviços, por ex., empresas de serviços públicos, organizações da sociedade civil (OSC); financiadores, por ex., doadores; organizações de conhecimento e investigação.

1b. Que tipo de decisões são tomadas pelos (potenciais) utilizadores de dados? Quais são outras utilizações-chave dos dados de ASH para além da tomada de decisões?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	Começando pelas decisões-chave, encoraja-se a concepção de sistemas de monitorização em torno dos objectivos para os quais os dados serão utilizados. Isto desencoraja o investimento na recolha ou análise de dados que, em última análise, poderão não ser utilizados.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	Para cada um dos intervenientes-chave identificados em 1a: • Quais são os objectivos da sua agência quando se trata de ASH? • Qual é o mandato (da sua agência)? Quais são as suas principais tarefas e responsabilidades? • Quais são as decisões-chave que precisam de ser tomadas por si/a sua agência/o sector de ASH em geral (por exemplo, planeamento, orçamentação, formulação de políticas, gestão de programas/activos/serviços)? • Para que fins, para além da tomada de decisões específicas, poderiam ser utilizadas provas de monitorização de ASH (por exemplo, responsabilização, advocacia, obtenção de consenso, investigação)? • Pode fornecer exemplos?

1 Finalidade (continuação): que tipo de decisões são tomadas, e por quem?

Orientação	Começar com objectivos e mandatos pode ser um caminho mais fácil do que perguntar de imediato sobre "decisões" em termos abstractos. Embora as decisões directas/instrumentais sejam geralmente fundamentais para compreender as utilizações mais importantes dos dados, é também importante encorajar os entrevistados a pensar sobre outras potenciais utilizações para além destas, por exemplo, utilizações em torno da responsabilização ou da influência. Ao longo desta etapa, pedir exemplos específicos pode ajudar a encorajar os entrevistados a serem mais concretos. Considere: Tomada de decisão directa e instrumental, por exemplo, gestão de projectos/programas/serviços/activos; formulação de planos, orçamentos ou políticas; responsabilização, por ex., regulamentação, recompensa e sanção; influência, por ex., advocacia, obtenção de consenso.

1c. Quais são as utilizações actuais e potenciais dos dados de monitorização de ASH nestas decisões (ou aplicações não decisórias) e quais são as prioridades?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	Seguindo a etapa 1b desta forma, é possível associar as utilizações actuais e potenciais dos dados de monitorização de ASH a decisões-chave (ou actividades não decisórias, como a influência e a responsabilização). Isto assegura que o resto da análise e as intervenções e concepção do sistema resultantes, sejam fundamentados nas necessidades de dados dos utilizadores.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	Para cada uma das "utilizações"-chave identificadas em 1b: • Ao tomar decisões/responsabilizar/influenciar outras pessoas, que informação é geralmente utilizada? • Que papel desempenham actualmente os dados de monitorização de ASH em cada um destes processos? • Que papel poderiam desempenhar os dados de monitorização de ASH em cada um destes processos?
Orientação	Os intervenientes podem estar relutantes em admitir que não utilizam os dados de monitorização, especialmente se houver uma expectativa implícita de que o façam. Considere fontes de informações alternativas, que poderiam ser utilizadas como avisos, e inclua investigação, avaliações e experiência pessoal.

2 Contexto:
quais são as principais características do ambiente institucional e político em que são tomadas as decisões?

2a. Qual é o âmbito e a clareza das disposições institucionais em ASH — os utilizadores-chave de dados de monitorização de ASH têm o mandato, os recursos e o espaço político para desempenhar as suas funções?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	Para estimular uma maior utilização dos dados na tomada de decisões, os programas de monitorização do sector devem estar devidamente situados em âmbito de disposições sectoriais e institucionais mais amplas. A garantia de que os programas são concebidos com base numa compreensão forte e crítica deste contexto mais amplo irá assegurar que os programas de monitorização respondem aos mandatos dos principais decisores/intervenientes e estão integrados nos processos de tomada de decisões.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	• Qual é a extensão da descentralização nas dimensões fiscal, administrativa e política? • Como é que isto afecta quem toma decisões sobre ASH, por exemplo, para planeamento ou orçamentação? • Em que medida são claras as funções de ASH e as responsabilidades relacionadas com a tomada de decisões/utilização de dados entre diferentes ministérios, departamentos e agências?
Orientação	A arquitectura institucional mais ampla de ASH irá determinar até que ponto os potenciais utilizadores-chave de dados de monitorização de ASH podem utilizar dados — para tomar decisões, responsabilizar outras pessoas, etc. A extensão da descentralização, especialmente para o desenvolvimento de políticas, planeamento e orçamentação de ASH, é uma consideração-chave, tal como a clareza de responsabilidades entre diferentes ministérios. Tente dar uma dimensão tanto à forma como estas disposições se apresentam no papel como à forma como funcionam na prática — dar resposta a instituições informais pode ajudar os programas de monitorização a estimular a utilização de dados.

2b. Quais são os principais processos de planeamento e orçamentação, e de que forma a informação de monitorização de ASH pode/deve basear-se nos mesmos?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	Os principais processos de gestão financeira pública para além de ASH podem determinar fortemente o planeamento e a atribuição de financiamento para os serviços de ASH. A consideração destas questões garante que o sistema de monitorização de ASH não se perde no próprio nicho do seu sector.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	• Como são geralmente determinados os orçamentos governamentais? • Como são desenvolvidos os planos do sector de ASH? • Como interagem os dois processos e quais são as implicações de se basear em dados de monitorização de ASH?
Orientação	Os planos e orçamentos desenvolvidos pelos ministérios de execução de ASH mais visíveis (por exemplo, água, saúde) podem ser uma pequena parte da despesa global do sector, especialmente num contexto descentralizado, onde podem existir processos de planeamento ascendentes e/ou orçamentação autónoma a nível local. Por conseguinte, é importante considerar em igual medida os processos descendentes e/ou ascendentes. Considere o papel dos diferentes actores nestes processos: governo nacional, governo subnacional e agências de apoio externas.

2 Contexto (continuação): quais são as principais características do ambiente institucional e político em que são tomadas as decisões?

2c. Quais são as prioridades políticas existentes em ASH?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	O mapeamento dos objectivos e metas de ASH assegura que os programas de monitorização produzem dados relacionados com as prioridades existentes. As potenciais áreas de desacordo sobre a política devem também ser destacadas, de modo a assegurar que a monitorização não reforça as tendências colectivas na tomada de decisões (por exemplo, reforço do grupo, em que as pessoas adoptam uma visão "consensual" face a provas contrárias, ou tendência de confirmação, em que as pessoas procuram provas que confirmem uma visão ou preferência existente, fortemente defendida). Isto pode assegurar que dados passíveis de ser importantes no futuro não são omitidos do programa de monitorização.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	• Que áreas (objectivos normativos/subsectores/geografias/abordagens) de ASH são actualmente consideradas prioritárias e por que motivo? • Estão estas prioridades reflectidas nas políticas ou objectivos do sector ou, na sua maioria, não se encontram registadas? • Qual é a extensão de acordo sobre estas prioridades?
Orientação	Tente identificar prioridades não escritas ou implícitas, bem como as que estão escritas em documentos políticos — estas podem ter um peso mais forte na tomada de decisões das pessoas do que as prioridades oficialmente articuladas. Considere: Objectivos normativos (por ex., universalidade, sustentabilidade, modernidade); subsectores (por ex., água/saneamento/higiene); foco geográfico (por ex., rural; vila; cidade; montanha/planície; marginalizado/integrado); abordagens preferenciais (por ex., lideradas pela comunidade/baseadas no mercado/orientadas para o abastecimento; centralizadas versus descentralizadas).

2d. Quais são as prioridades e dinâmicas políticas mais amplas para além de ASH?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	A utilização dos dados a longo prazo requer vontade política sustentada para assegurar que o sistema de monitorização é mantido e actualizado, e também a vontade política para responder aos dados e atribuir recursos apropriados a ASH. A análise do contexto político mais amplo ajuda a compreender que processos ou actividades poderiam ser incluídos num programa de monitorização para ajudar a estimular ou manter os níveis necessários de vontade política.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	• Qual é a relação entre ASH e outros sectores ou questões em termos de importância? • Qual é o papel dos dados estatísticos e administrativos em debates sobre políticas mais amplos? • De que forma obtêm apoio os detentores do poder? Qual é o papel das provas e dos dados na obtenção de apoio? • De que forma figura ASH nas tentativas de obter apoio político? • Até que ponto pensa que o governo é capaz de ter uma perspectiva de longo prazo sobre questões e programas políticos em comparação com ser conduzido por projectos de curto prazo ou responder a acontecimentos repentinos?
Orientação	Considere: outros sectores (sociais, infra-estruturas, sectores produtivos); formas de obter apoio (por exemplo, políticas imparciais, baseadas em provas e programáticas em comparação com políticas clientelistas); grau de estabilidade/fragilidade; nível de dependência em finanças externas.

3 Dados:
que tipos de dados e informações são necessários pelos utilizadores de dados para as finalidades identificadas?

3a. Quais são os principais tipos de dados de monitorização de ASH necessários para as utilizações identificadas?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	A identificação de subconjuntos específicos de tipos de dados ou indicadores que os utilizadores de dados consideram mais úteis para tomar decisões ajuda a fazer uma distinção entre "é bom ter" e "é necessário ter", assegurando que o sistema de monitorização é concebido da forma mais eficiente possível. Também ajuda a conceber processos dentro do sistema para assegurar que os utilizadores têm os dados de que necessitam, no momento que necessitam.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	Nas utilizações actuais e potenciais dos dados de monitorização de ASH (1c): • Que tipos de dados/indicadores são mais relevantes? • Quais os tipos de dados/indicadores que surgem como prioridades entre os diferentes utilizadores (1a) e as suas decisões (1b)?
Orientação	Os principais tipos de dados de monitorização de ASH necessários serão muitas vezes "produções" ou "resultados". Nos casos em que os planos governamentais incentivam melhorias na capacidade institucional e nos dados de desempenho, poderão ser complementarmente necessários "contributos" e o "entorno propício". Contudo, poderá ser necessário concentrar-se inicialmente num conjunto central de utilizações e utilizadores, construindo a partir de um conjunto central de indicadores transversais, mas permitindo que o sistema evolua e se expanda ao longo do tempo. Considere: Contributos (por ex., custos, despesas); entorno propício (por ex., capacidade de prestar/suportar serviços); produções (por ex., serviços prestados, desempenho); resultados (por ex., serviços utilizados/mudança de comportamento); impactos (por ex., mudanças na saúde, bem-estar, meios de subsistência).

3b. Quais são as características técnicas mais importantes que podem permitir a utilização para cada um dos principais tipos de dados de monitorização de ASH?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	Cada forma de dados requerida terá certas qualidades que parecem técnicas, mas que podem ter implicações importantes nas atitudes e comportamento dos potenciais utilizadores. Em vez de assumir que certas características técnicas do sistema de monitorização de ASH são importantes, esta etapa assegura que a concepção se baseia em torno das características dos dados que são mais valorizados pelos utilizadores de dados. Mesmo as características gerais de "boas práticas", tais como actualidade ou desagregação, podem significar coisas diferentes para diferentes intervenientes. O mapeamento das questões relacionadas com a oferta de dados (por ex., desafios logísticos e técnicos relacionados com a recolha e processamento de dados) pode ajudar a planear estratégias para as atenuar desde o início.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	• Que características técnicas dos dados-chave identificados são importantes para os utilizadores para encorajar a utilização (por ex., acessibilidade, nível de desagregação, actualidade, validade)? • Até que ponto os desafios técnicos ou logísticos existentes prejudicaram a confiança na utilização do sistema/dados? • A não utilização histórica de dados prejudicou a recolha de dados ou outras funções mais "técnicas" do sistema de monitorização?
Orientação	Sistemas bem utilizados (com provas de resposta) podem também gerar confiança, reforçando outras áreas funcionais do sistema de monitorização, por exemplo, a recolha de dados. Considere: acessibilidade; nível de desagregação; actualidade; validade.

4 Processos:

de que forma os processos governamentais apoiam a utilização de provas e/ou atenuam potenciais tendências?

4a. Que sistemas e processos organizacionais e interorganizacionais existem para o uso de provas pelos utilizadores de dados de monitorização de ASH?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	A compreensão das disposições existentes para verificação, partilha, análise de dados e revisão do desempenho ajuda a identificar as oportunidades e incentivos para a utilização de dados, e também como os preconceitos existentes podem ser exacerbados ou mitigados. Isto pode informar que lacunas existem e como podem ser colmatadas através de um sistema de monitorização novo ou melhorado.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	• Existe algum sistema ou processo que o encoraje a utilizar dados de monitorização de ASH? Como? • Qual é a cultura de comunicação na sua agência? Esta serve actualmente uma determinada finalidade (por ex., aprendizagem, responsabilização)? • Que oportunidades existem para: simplificar os dados para comunicação/interpretação; encorajar o diálogo e a aprendizagem mútua em torno dos dados; validar e verificar os dados? • O que pensa que pode ser feito para melhorar a utilização de dados de monitorização de ASH — a) na sua agência, b) de uma forma mais ampla?
Orientação	As questões-chave a identificar podem incluir a medida em que os dados são utilizados a níveis mais baixos em comparação com uma expectativa de relatório ascendente — quer os relatórios sejam para responsabilização e aprendizagem, ou apenas um fim em si mesmos; a forma como esses processos de relatórios são executados; a forma como os dados são simplificados e comunicados; e as plataformas que existem para discussão e análise de dados. Considere: requisitos de comunicação de dados; mecanismos de comunicação de dados; sistemas de verificação de dados; plataformas de diálogo para discussão de dados; recursos humanos, financeiros e logísticos para recolha, gestão e utilização de dados.

4b. Como são financiadas a monitorização e as intervenções de ASH em geral e quais são as implicações para a utilização de dados?

Por que motivo é importante considerar esta questão?	É altamente improvável que não exista qualquer monitorização de ASH ocorra a nível nacional ou local. As disposições de financiamento para sistemas de monitorização de ASH, e com efeito para as próprias intervenções de ASH, são um conjunto-chave de factores "sistémicos" que moldam a forma como os diferentes intervenientes percepcionam e utilizam os dados gerados. Este passo assegura que qualquer novo investimento ou programa complementa e retira lições do financiamento actual e histórico da monitorização de ASH.
Exemplo de perguntas para entrevistas de intervenientes	• Como é financiado o actual sistema de monitorização de ASH (concepção, recolha de dados, partilha de dados)? • Em que período é provável que o financiamento esteja disponível? • Em caso de um actual financiamento externo, existe um processo claro para a transição para uma iniciativa financiada pelo governo? • O que poderia apoiar os utilizadores de dados pretendidos a assumirem um compromisso financeiro para encorajar a propriedade? • O ambiente de financiamento cria algum incentivo que seja tendencioso na forma como os dados são utilizados?
Orientação	Considere a contribuição relativa de diferentes partes: governo nacional, governo local, parceiros de desenvolvimento. Considere também que parte tem controlo sobre orçamentos e planeamento financeiro e os prazos ao longo dos quais o financiamento é disponibilizado.