

Concretização do saneamento: transformar a vontade política em acções

Síntese política

Numa alteração das tendências históricas, cada vez mais governos estão a exprimir o respectivo compromisso para com a realização do acesso universal ao saneamento. Como podem os governos ir para além da vontade política retórica e motivar um progresso verdadeiro? Um passo essencial é transformar este compromisso político de alto nível para dar prioridade ao saneamento através de todos os níveis e departamentos do governo, e em processos de correcção da trajectória que permitam a identificação e adaptação aos desafios da implementação. Nesta síntese política, analisamos os incentivos que dão forma a estes processos e sugerimos modos de transformar a vontade política em acções.



Principais recomendações

Surgem duas recomendações principais para os governos nacionais que se comprometem a prover acesso universal ao saneamento, assim como para os intervenientes externos que tentam fomentar a vontade política.

Primeiro, transmitir a atribuição de prioridades para os níveis mais baixos do governo e através de ministérios importantes. Como?

- Fomentar a aceitação, uniformizando-se com as visões mundiais das pessoas envolvidas, associando o saneamento às noções de criação de nações e modernidade.
- Aproveitar as ambições pessoais, garantindo que os esforços relativos ao saneamento são reconhecidos e resultam em progresso na carreira.
- Alistar figuras de autoridade para motivarem a atribuição de prioridades através de ministérios e departamentos.
- Trabalhar com as realidades financeira, legal e política da descentralização que afectam os responsáveis pelas decisões a nível local.

Segundo, investir numa correcção oportuna da trajectória para abordar os obstáculos. Como?

- Investir em sistemas de verificação fiáveis para reduzir a produção de relatórios incorrectos e criar confiança nos dados.
- Promover uma cultura de aprendizagem, proporcionando espaço e flexibilidade para ensaios, erros, aprendizagem e adaptação.
- Utilizar mecanismos informais de divulgação e produção de relatórios, tal como grupos de Whatsapp, que ultrapassem as hierarquias e permitam um fluxo de informação rápido e regular.
- Estabelecer mecanismos de revisão, garantindo a qualidade acima da quantidade e envolvendo as pessoas com poder de decisão como modo de garantir que tudo leva à implementação de políticas que procuram conseguir progresso.

Introdução

Historicamente, o principal bloqueio ao progresso do saneamento tem sido a falta de vontade política para apoiar o sector. Mas durante os últimos 15 anos, a nível global, tem aumentado gradualmente, pelo menos sob a forma de declarações de apoio a alto nível.^{1,2} O exemplo mais claro é a ambiciosa meta para o saneamento e a higiene no âmbito do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6 - “conseguir acesso ao saneamento e à higiene adequados e equitativos para toda a gente e acabar com a defecação ao ar livre” até 2030.

Em conformidade com esta meta, e a ambição da mesma, um número cada vez maior de países estão a demonstrar compromissos para com o progresso do saneamento aos níveis mais elevados do governo. No entanto, só isso não é suficiente para que haja um progresso real para o acesso universal. A investigação anterior sobre a experiência dos países do Sudeste Asiático³ demonstra que há dois passos cruciais para que esse compromisso se transforme em resultados: dar prioridade ao saneamento, penetrando através da maquinaria do governo; e o estabelecimento de processos de “correção da trajectória” que identifiquem os obstáculos que surgem perante a implementação e efectuar adaptações rápidas das políticas. Se a atribuição de prioridades fosse o motor de arranque do progresso no saneamento, a correção da trajectória seria o leme, permitindo adaptações reactivas através de reformas políticas, legislativas e institucionais. Ambas são necessárias para navegar com êxito as complexidades do saneamento e avançar para um sector forte capaz de prover serviços de saneamento universais.

A evidência da investigação que trabalha estas questões concentra-se tipicamente na presença de elementos específicos tal como objectivos dedicados, funções institucionais claras, orçamentos, capacidades, e sistemas de monitorização e aprendizagem.^{4,5,6} Não se tem prestado atenção suficiente aos

incentivos que dão forma aos dois principais passos mencionados e que iriam levar a que esses elementos sejam integrados e postos a funcionar na prática. A WaterAid encarregou o Overseas Development Institute (ODI) para que levasse a cabo investigação em três países de modo a colmatar esta lacuna dos conhecimentos. A investigação concentrou-se em como os incentivos deram forma à transferência de compromisso político de alto nível para atribuição de prioridades através das diferentes camadas do governo e para correcção da trajectória para lidar com os obstáculos à implementação.

A investigação baseia-se nos estudos de casos do saneamento urbano na Indonésia e do saneamento rural na Etiópia e na Índia (concentrando-se no estado indiano de Chhattisgarh). Os três estudos de casos mostram evidência de compromisso político de alto nível. Por exemplo, o Primeiro-Ministro indiano Narendra Modi fez do saneamento uma das principais prioridades do mandato, e os funcionários públicos das hierarquias superiores dentro do Ministério do



Estrutura da Investigação (WaterAid)

Tabela: Taxas de defecação ao ar livre e de saneamento melhorado nos países dos estudos de casos

| | Etiópia (rural) | | | Índia (rural) | | | Indonésia (urbano) | | |
|-----------------------|-----------------|------|----------------|---------------|------|----------------|--------------------|------|----------------|
| | 2005 | 2015 | Classificação* | 2005 | 2015 | Classificação* | 2005 | 2015 | Classificação* |
| Defecação ao ar livre | 68% | 34% | 4º | 73% | 61% | 21º | 15% | 13% | 39º |
| Saneamento melhorado | 14% | 28% | 15º | 20% | 29% | 41º | 68% | 72% | 40º |

Fonte: Com base nos dados do Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF www.wssinfo.org

*Desempenho relativo do país em taxas de redução da defecação ao ar livre e aumento do saneamento melhorado

Planeamento do Desenvolvimento Nacional da Indonésia e em outros departamentos, colocaram o saneamento na ordem do dia pública. Na Etiópia, o compromisso para com o saneamento está mais difundido, como demonstra o envolvimento de diversos ministérios e funcionários públicos das hierarquias superiores. Como resultado, os três países conseguiram um progresso substancial em relação à provisão do saneamento, apesar de ser necessário fazer-se mais para garantir serviços universais de saneamento.

Resultados

Os valores da modernidade, juntamente com as vantagens políticas e profissionais, podem ajudar a galvanizar a atribuição de prioridade ao saneamento.

Em todos os três países, dois conjuntos gerais de incentivos parecem ter sido instrumentais para transferir os compromissos de alto nível para dar prioridade ao saneamento através da maquinaria do governo.

Um conjunto de incentivos funciona ao **uniformizar o saneamento com a visão do mundo dos líderes eleitos, dos funcionários e das pessoas que o implementam** - através de uma narrativa atractiva, são encorajados a perguntar a si próprios: **“Acredito nesta causa?”** e a desempenhar o respectivo papel. Exemplos incluem usar ideias sobre modernidade e competitividade económica para criar aceitação

política. Em menor grau, os governos usaram as mensagens políticas e das campanhas que estavam ligadas a símbolos de património histórico e cultural. Por exemplo, o prazo para o programa de saneamento rural da Índia, Swachh Bharat Mission-Gramin (SBM-G), coincide com o 150º aniversário do nascimento de Mahatma Gandhi, e o logótipo inclui os óculos que lhe eram tão característicos.

Na Índia e na Indonésia, as pessoas entrevistadas mencionaram a Iniciativa Economia do Saneamento, que quantificou o custo de um saneamento inadequado 6 como a motivação do compromisso de alto nível para com o saneamento. No entanto, ideias mais gerais de modernidade e competitividade económica foram usadas para a atribuição de prioridade nas camadas mais baixas do governo. Nas palavras de um entrevistado na Indonésia: “A nível local não é o custo económico (...) que motiva a agenda para que progrida; em vez disso, está ligada à imagem de uma cidade inteligente/moderna que os Presidentes das Municipalidades desejam retratar.”

Outro conjunto de incentivos criou aceitação política através da perspectiva de vantagens pessoais e profissionais - **“Que vantagem há para mim?”** Estes incentivos aproveitam os desejos de vantagem política, progresso na carreira e reputação pessoal.



O Primeiro-Ministro Narendra Modi adere a uma caminhada maratona como parte do lançamento de uma campanha de limpeza nacional em Nova Deli, a 2 de Outubro de 2014. Milhões de alunos, funcionários e o público em geral juntaram-se à campanha para limpar parques, edifícios públicos e ruas.

Crédito: Associated Press.

Na Índia, alguns entrevistados pensaram em incorporar o programa como uma possível via através da qual os políticos possam conseguir votos. No âmbito da burocracia, os funcionários vêem o saneamento como um modo de progredir na carreira, atendendo à importância política deste assunto. Na Indonésia, a competição entre cidades encorajou os líderes a dar prioridade ao saneamento. Desde 2014 que o governo tem estado a atribuir prémios para reconhecer as iniciativas dos líderes das cidades, tal como aumentar as atribuições de orçamento, ou desenvolver as inovações na provisão de serviços. O incentivo representa mais prestígio entre colegas do que o valor do prémio.⁸

Incentivos competitivos e relações de poder prejudicam a atribuição de prioridades

Os incentivos positivos identificados são necessários mas nem sempre são suficientes para criar a atribuição de prioridade ao saneamento na implementação das políticas, uma vez que isso pode ser prejudicado por muitos incentivos competitivos.

Para que a atribuição de prioridade ao saneamento se traduza do **nível nacional para**

o local do governo, os funcionários locais necessitam de autoridade e orçamento. Mas as escolhas dos funcionários podem ser afectadas por quanta autonomia acreditam ter, que é frequentemente devida a regras políticas e legais subtis e mais informais.

Na Indonésia, a infraestrutura para o saneamento e a água é frequentemente construída pelo Ministério das Obras Públicas usando orçamentos nacionais, e nacionalmente transferidos para o governo distrital. No entanto, os funcionários distritais podem ter relutância em se responsabilizar pela operação e manutenção num contexto de regras de despesas públicas restritas e estatuto de responsabilidade legal pouco claro.



Cerimónia de entrega de prémios Sanitasi na Indonésia.

Crédito: Sanitation and Water for All

Porque o saneamento é uma questão para diversos sectores, há um risco duplo de se transformar num sector órfão ou de ficar isolado se a prioridade ficar confinada a um só ministério. Os esforços para evitar este risco, aumentando a **atribuição de prioridades através do governo** - entre os ministérios e departamentos responsáveis ao mesmo nível - enfrentam regularmente desafios relacionados com as percepções de poder relativo e o estatuto das instituições e dos programas. Estas percepções podem afectar até que ponto as entidades principais estão dispostas a colaborar e a implementar a política.

Incentivos associados às vantagens profissionais e políticas são cruciais para a correcção da trajectória

Os incentivos associados às visões do mundo (“Acredito nesta causa?”) que levam à atribuição de prioridades têm uma influência positiva sobre a correcção da trajectória. No entanto, os incentivos associados às vantagens profissionais e políticas (“Que vantagem há para mim?”) têm uma influência mais decisiva. Por exemplo, podem aumentar a probabilidade de os intervenientes aos níveis mais baixos partilharem a informação do grupo para revisão das políticas para começar.

Na Etiópia, o Ministério da Saúde é designado como líder para o saneamento rural a nível federal. O saneamento fica portanto de algum modo enterrado numa carteira vasta, supervisionada por uma Equipa de Casos de Higiene e de Saúde Ambiental abaixo do nível de direcção. Este estatuto relativamente baixo do líder institucional de saneamento afecta a capacidade do mesmo de motivar a atribuição de saneamento através de ministérios e entre os grupos mais amplos de intervenientes de WASH.

Les incitations liées aux gains politiques et professionnels, des éléments essentiels pour pouvoir corriger le cap

Les incitations liées à la « vision du monde » (est-ce que je crois en cette cause ?) qui mènent à la priorisation du secteur ont une influence positive sur l’application de mesures correctives. Mais les incitations qui jouent sur les gains potentiels sur le plan professionnel et politique ont une influence encore plus décisive. Elles peuvent par exemple accroître en premier lieu la probabilité que les intervenants impliqués à des niveaux plus proches du terrain fassent remonter les informations requises pour réorienter les politiques.

Na Índia, os grupos em Whatsapp estão a facilitar as interacções entre os funcionários dos níveis mais baixos e os dos níveis mais altos. Esta exposição aos superiores políticos fora dos canais formais e muito hierárquicos de produção de relatórios dá aos mais novos a oportunidade de destacar o próprio perfil e prestígio (para fazer progresso na carreira), motivando-os a participar activamente na divulgação diária de informação. O Director de Missão da SBM-G em Chhattisgarh usa estes grupos diariamente para rever o progresso a nível distrital; os funcionários distritais envolvem-se nas actividades de monitorização e revisão, encorajando os funcionários a divulgar relatórios num grupo de Whatsapp designado.

Apoiar uma cultura de aprendizagem e criar uma verificação robusta reduz os efeitos perversos destes incentivos sobre a produção de relatórios

Estes incentivos relacionados com as vantagens também podem ter um efeito negativo se se achar que os relatórios honestos têm como resultado desvantagens políticas ou profissionais. Esses efeitos podem incluir os funcionários produzirem demasiados relatórios exagerados para conseguirem prestígio, ou fazerem progresso na carreira, ou produzirem relatórios que subestimam os resultados de modo a atrair recursos adicionais.

Na Índia, a pressão de cima para baixo para produzir - que se torna um incentivo associado ao progresso da carreira - levou à atribuição de prioridade mas prejudicou a correcção da trajectória. O progresso motivado pelos objectivos, juntamente com uma verificação fraca, impediram a revisão e a adaptação, o que se reflectiu tipicamente nas taxas elevadas de demasiados relatórios sobre as latrinas construídas. Na Etiópia, diversos entrevistados exprimiram dúvidas sobre a veracidade dos dados sobre o saneamento, por exemplo, porque alguns agentes de divulgação da saúde realizaram relatórios trimestrais sobre a existência e utilização de latrinas sem uma observação independente e de confiança.

Desde 2006 que a Etiópia está a tentar organizar revisões técnicas bianuais sobre o progresso do sector de WASH, realizadas em conjunto pelo Governo e os parceiros, e acompanhadas por um fórum de diversos intervenientes. A revisão e/ou fórum têm sido realizados na maioria dos anos. Grandes progressos para que estes processos contribuíssem - pelo menos ao publicar e apoiar as decisões - incluem o estabelecimento do Saneamento e Higiene Total Liderado pela Comunidade como abordagem abrangente da Etiópia para o saneamento rural em 2009, e o Programa Nacional One WASH lançado em 2013.⁹

A investigação destaca dois elementos que podem dar realce a estes incentivos perversos. Primeiro, uma **cultura de aprendizagem**, com a flexibilidade e recursos necessários para ensaios por tentativas e adaptação ao nível local. Segundo, **mecanismos fiáveis de verificação** que garantam que se pode confiar nos dados - somente então irão os responsáveis pelas decisões usá-los como base para as decisões de correcção da trajectória.

Dar às pessoas certas a possibilidade de participarem na recolha e análise de informação pode dar-lhes o incentivo para a usarem de modo a adaptarem as políticas.

A informação e os dados recolhidos têm de ser analisados e é necessário actuar com base nos mesmos para que haja progresso em relação ao saneamento. Os países dos estudos de casos têm muitos dos mecanismos de aprendizagem e revisão do sector necessários para o fazer. Estes mecanismos podem ser informais e ocasionais, por exemplo o Director da Missão em Chhattisgarh realiza revisões periódicas do progresso de SBM-G através de telefonemas e visitas aos distritos. Mecanismos mais formais incluem o ciclo da Etiópia de revisões técnicas conjuntas e fóruns de diversos intervenientes.

No entanto, muitos mecanismos formais não são tão eficazes como se desejava. Parte do desafio é o número elevado de eventos de aprendizagem, que têm frequentemente ordens do dia muito cheias. Um entrevistado na Indonésia achava que este excesso “dispersava a atenção e que a maioria dos intervenientes limitava o nível de participação devido às limitações de tempo e a uma sensação de duplicação de esforços.”

Outra parte do desafio é motivar o seguimento das decisões da revisão, quando os mecanismos ou os participantes não têm poder ou estatuto suficiente para garantir que se realizam as acções sobre as que se chegou a acordo. Demonstrou-se que o envolvimento dos responsáveis pelas decisões no desenvolvimento e análise das revisões do sector levava a uma aceitação mais forte na Etiópia, sugerindo que permitir que as pessoas participem nas actividades de aprendizagem pode encorajá-las a actuar sobre os resultados.

O que podem os responsáveis pelas decisões fazer para transformar a vontade política em acções?

Para os governos nacionais comprometidos em concretizar o acesso universal ao saneamento, e para os intervenientes externos que tentam fomentar a “vontade política” e transformá-la em acções, surgem dois conjuntos gerais de recomendações:

1. Transmitir a atribuição de prioridades políticas para os níveis mais baixos do governo e através de ministérios cruciais:

- 1.a. Fomentando a aceitação por parte das pessoas envolvidas, **ao uniformizar governo e as suas visões do mundo**, associando a saneamento com noções de construção da nação e modernidade, ou outros valores específicos ao contexto.
- 1.b. **Aproveitando as ambições pessoais**, garantindo que os esforços de saneamento recebem reconhecimento público e são um factor tomado em consideração no progresso profissional.
- 1.c. **Recrutando personalidades importantes de autoridade** para liderar a atribuição de prioridade ao saneamento nos ministérios e departamentos que são cruciais mas não desempenham o papel de líderes.
- 1.d. Examinando e **trabalhando com as realidades financeiras, legais e políticas** da descentralização que afectam a autonomia e a vontade dos responsáveis pelas decisões a nível local de se envolverem na ordem do dia do saneamento, e a defenderem.

2. Investir na correcção da trajectória para lidar com os obstáculos:

- 2.a. Investindo em sistemas de **verificação** fiáveis por terceiros para reduzir incentivos perversos para produzir relatórios erróneos e criar confiança na monitorização dos dados, de modo a poderem ser usados para as decisões.
- 2.b. Estimulando uma **cultura de aprendizagem** em que as dificuldades do saneamento são reconhecidas e as pessoas que lideram os esforços no terreno têm o espaço e flexibilidade para ensaiar, testar, aprender e adaptar.
- 2.c. Usando a **divulgação informal** e os mecanismos de produção de relatórios, tal como grupos Whatsapp, que eliminem hierarquias e permitam um fluxo de informação rápido e regular.
- 2.d. Estabelecendo **mecanismos de revisão**, garantindo a qualidade mais do que a quantidade, o que inclui envolver os responsáveis pelas decisões, melhorando o seguimento, e garantindo que tudo leva à implementação de uma política de procura do progresso.

Bibliografia

- 1 UNDP (2006). *Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.
- 2 Hueso (2016). *Is 'access to adequate and equitable sanitation' for all by 2030 achievable? Perspectives from sector experts on what needs to change to realise the Sustainable Development Goal*. Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development. Disponível online em: [10.2166/washdev.2016.078](https://doi.org/10.2166/washdev.2016.078).
- 3 Northover H, Ryu SK, Brewer T (2015). *Achieving total sanitation and hygiene coverage within a generation – lessons from East Asia*. WaterAid: Londres.
- 4 Conselho Africano de Ministros para a Água (2011). *AMCOW Country Status Overview – Regional Synthesis Report. Pathways to Progress: Transitioning to Country-Led Service Delivery Pathways to Meet Africa's Water Supply and Sanitation Targets*. Programa de Água e Saneamento / Banco Mundial.
- 5 WSP (2015). *Turning Finance into Services for the Future. A Regional Synthesis of the Service Delivery Assessments for Water Supply and Sanitation in East Asia and the Pacific*. Programa de Água e Saneamento do Banco Mundial. Disponível em www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP-Regional-Synthesis-Service-Delivery-Assessments-for-WSS-East-Asia-Pacific.pdf (visto a 11 de Nov de 2016).
- 6 OMS e UN-Water (2014). *Investing in water and sanitation: Increasing Access, reducing inequalities. UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water GLAAS 2014 Report*. Organização Mundial de Saúde e UN-Water. Disponível em www.who.int/iris/bitstream/10665/139735/1/9789241508087_eng.pdf?ua=1 (visto a 11 de Nov de 2016).
- 7 WSP (2016). *Economics of Sanitation Initiative: Overview*. Programa de Água e Saneamento do Banco Mundial. Disponível em www.wsp.org/content/economic-impacts-sanitation (visto a 2 de Setembro de 2016).
- 8 Bappenas (2015). *Roadmap 2015 – 2019*. Program Percepatan Pembangunan Sanitasi Permukiman (PPSP). Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- 9 Girma A e Suominen A (2013). *Sector collaboration: a case study from Ethiopia*. Centro Internacional de Água e de Saneamento da IRC.

Agradecimentos

Este documento foi elaborado por Andrés Hueso (WaterAid) e Nathaniel Mason (ODI), com o apoio de Mariana Matoso (ODI). Henry Northover, Eduardo A Perez e David Booth proporcionaram contribuições valiosas para este trabalho.

Este trabalho deve ser citado como:

WaterAid (2016). *Concretização do saneamento: transformar a “vontade política” em ações*. (Síntese política). Londres: WaterAid.

Com base na investigação, *“Beyond political commitment to sanitation: navigating incentives for prioritisation and course correction in Ethiopia, India and Indonesia.”*

O relatório de resumo e os relatórios dos estudos de casos encontram-se disponíveis em www.wateraid.org/commitmentsintoaction

Imagem da capa:

O Secretário-Geral da ONU Ban Ki Moon, dirigindo-se aos participantes do Diálogo Ministerial sobre o Saneamento e a Água, Washington DC, EUA. Abril de 2012

Crédito: WaterAid/ Dermot Tatlow/ Panos Pictures

A WaterAid é uma obra de beneficência registada:
Austrália: ABN 99 700 687 141
Canadá: 119288934 RR0001.
Índia: U85100DL2010NPL200169.
Suécia: Org.nº: 802426-1268, PG: 90 01 62-9, BG: 900-1629.
RU: 288701 (Inglaterra e País de Gales) e SC039479 (Escócia)
EUA: A WaterAid América é uma organização com fins não lucrativos 501(c) (3).



www.wateraid.org/fromwilltoaction