



Prosseguimento da eficácia da ajuda no sector de WASH

Criação de uma estrutura para reforçar a responsabilidade mútua

Nathaniel Mason e Gideon Rabinowitz

Março de 2014

Agradecimentos

Este relatório baseia-se nos resultados da investigação financiada pela WaterAid e levada a cabo pelo Overseas Development Institute (ODI).

Este relatório foi elaborado por Gideon Rabinowitz e Nathaniel Mason do Overseas Development Institute, com contribuições dos colegas Helen Tilley, Roger Calow e Josephine Tucker.

As opiniões apresentadas nesta publicação são as dos autores e não representam necessariamente as opiniões do ODI ou da WaterAid.

Gostaríamos de agradecer em particular o apoio dos funcionários dos programas nacionais da WaterAid na Etiópia e em Timor-Leste. A WaterAid também gostaria de agradecer a Muyatwa Sitali, Dominick De Waal, Erma Uytewaal, Marjolaine Nicod e Yaw Asante Sarkodie pelas contribuições dos mesmos para a revisão deste trabalho.

Como parceiro fundador da parceria Saneamento e Água para Todos e membro da Equipa Operacional dos Processos Nacionais dessa parceria, a WaterAid trabalha para ajudar à compreensão das práticas actuais na provisão de ajuda ao sector de WASH. Este relatório baseia-se nos resultados dos estudos de casos na Etiópia e em Timor-Leste, como primeiro passo para uma estrutura global que introduza maior escrutínio e responsabilidade mútua na cooperação para o desenvolvimento no sector de WASH.

Durante os próximos meses, a estrutura proposta será também testada e refinada em cooperação com os parceiros de SWA e outros intervenientes do sector de WASH, que se espera irão complementar estes resultados iniciais através de estudos de casos adicionais.

Se desejar informação adicional, por favor contacte:

Clare Battle

Analista de Políticas, WaterAid

clarebattle@wateraid.org.uk +44 (0) 20 7793 4502

Índice

Agradecimentos	2
Glossário de termos	4
Acrónimos	Error! Bookmark not defined.
Resumo executivo	8
1 Introdução	15
1.1 Por que razão necessitamos de uma estrutura para motivar o progresso da eficácia da ajuda a WASH?	15
1.2 Contexto da investigação	16
1.3 Visão geral do documento	17
2 Fundamentos da estrutura: a agenda em evolução da eficácia da ajuda	18
2.1 Introdução	18
2.2 Seguir a evolução da agenda internacional da eficácia da ajuda	18
2.3 Identificação de um conjunto de princípios coerente para a eficácia da ajuda a WASH	20
2.4 Questões de investigação que emergem da reflexão sobre uma década de esforços para monitorizar a eficácia da ajuda	21
3 Pôr em prática os princípios: progresso e desafios a nível nacional	24
3.1 Contexto dos estudos de casos - diversidades e afinidades	24
3.2 A experiência da Etiópia e de Timor-Leste em fazer progredir a eficácia da ajuda a WASH	25
3.3 Quais são as restrições subjacentes que impedem o progresso?	29
4 Operacionalizar os princípios de eficácia da ajuda no sector de WASH: uma estrutura para reforçar a responsabilidade mútua	32
4.1 Introduzir o conceito de uma abordagem de diversas dimensões para aprofundar a monitorização da eficácia da ajuda no sector de WASH	32
4.2 O que seria uma abordagem de monitorização da eficácia da ajuda de diversas dimensões no sector de WASH?	33
4.3 Áreas potenciais de monitorização e indicadores para os processos nacionais e transectoriais	35
4.4 Pôr em prática uma agenda ambiciosa de monitorização da eficácia da ajuda a WASH de diversas dimensões	37
Referências	40

Glossário de termos

Abordagens com base nos programas – As abordagens com base nos programas (PBAs) são um modo de envolvimento na cooperação de desenvolvimento com base nos princípios de apoio coordenado do doador para um programa de desenvolvimento de apropriação local, tal como uma estratégia de desenvolvimento nacional, programa do sector, programa temático ou programa de uma organização específica.

Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) – A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) é o termo oficial para a ajuda internacional, que é formalmente definida pela OCDE como subsídios e empréstimos em condições favoráveis para fins de desenvolvimento e previdência social do sector governamental de um país doador para um país em desenvolvimento ou uma agência multilateral activa no desenvolvimento.

Ajuda no orçamento – Uma das dificuldades relacionadas com a ajuda é que os governos dos países parceiros nem sempre têm conhecimento de toda a ajuda que entra no país, o que prejudica os esforços para gerir os esforços de desenvolvimento do sector e planear as actividades e as despesas de modo eficiente. Também prejudica os esforços para promover a responsabilidade relativa a esta ajuda, incluindo através de fiscalização pelo parlamento. Portanto, a Declaração de Paris estabeleceu um compromisso para os doadores partilharem a informação exigida com o governo de modo a garantir que estes fluxos de ajuda são registados nos orçamentos nacionais. A "ajuda no orçamento" pode ser vista como um passo na direcção do alinhamento, mas não vai tão longe como usar totalmente os sistemas financeiros nacionais.

Ajuda vinculada – A ajuda vinculada é a ajuda aos projectos contratada pela fonte a empresas privadas no país doador; refere-se à ajuda vinculada a mercadorias e serviços proporcionados exclusivamente pelas empresas ou agências dos países doadores.

Alinhamento – No âmbito da Declaração de Paris, o princípio do alinhamento refere-se a duas alterações importantes às práticas da ajuda. O primeiro é que os doadores devem basear o apoio nas prioridades, políticas e estratégias de desenvolvimento do país parceiro ("alinhamento de políticas"). O segundo é que a ajuda deve ser proporcionada, tanto quanto possível, usando os sistemas nacionais para gerir as actividades de desenvolvimento, em vez de através de estruturas separadas dos projectos ("alinhamento de sistemas"). (OCDE)

Apoio ao orçamento – O apoio ao orçamento é a ajuda enviada directamente para o orçamento de um país, a ser desembolsada de acordo com os próprios sistemas de atribuição, aquisição e contabilidade. O apoio geral ao orçamento é a ajuda desvinculada concedida em apoio de uma estratégia nacional de desenvolvimento, enquanto o apoio ao orçamento por sector ou visado é reservado para um sector, ou finalidade, específico. Alguns doadores consideram o apoio ao orçamento uma forma ideal de assistência, automaticamente em conformidade com os planos e sistemas de um país, mas somente possível quando os sistemas de planeamento e orçamentação de um país são razoavelmente fiáveis. Outros doadores são cautelosos em relação ao apoio ao orçamento, preferindo direccionar os fundos para actividades de desenvolvimento específicas. (OCDE)

Apropriação – A apropriação da ajuda pelas instituições e organizações do país parceiro foi estabelecida pela Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda como o princípio central da eficácia da ajuda, com base no reconhecimento de que as intervenções de ajuda não vão ser eficazes a não ser que respondam às prioridades locais, e existe compromisso a nível local para as fazer progredir. A Declaração de Paris dava grande ênfase à apropriação por parte do governo, focando a atenção no desenvolvimento de estratégias nacionais de desenvolvimento eficazes. A Agenda para a Acção de Acra destacou também a importância dos governos e os parceiros do desenvolvimento cooperarem mais estreitamente com os parlamentos, as autoridades locais e a

sociedade civil para identificar as prioridades de desenvolvimento e aprofundar a responsabilidade pela ajuda. O Acordo da Parceria de Busan aprofundou depois a atenção dada à apropriação, alargando-a para incluir a criação de um ambiente propício para a sociedade civil contribuir para o processo de desenvolvimento.

Cooperação técnica (também designada assistência técnica) – A cooperação técnica é a provisão de conhecimentos sob a forma de pessoal, formação, investigação e despesas associadas. Inclui tanto a cooperação técnica separada como a cooperação técnica integrada nos programas de investimento (ou incluída nas abordagens com base nos programas).

Coordenação do sector – A coordenação do sector envolve os intervenientes de um sector reunirem-se regularmente (geralmente mensalmente ou trimestralmente) para partilharem informação sobre as respectivas actividades, para levar para diante as actividades políticas, de planeamento e de monitorização do sector e para resolver as dificuldades que o sector enfrenta e que requerem acções de diversos intervenientes. A coordenação do sector destina-se portanto a melhorar a eficácia e a eficiência da cooperação de diversos intervenientes num sector, e quantos mais protagonistas num sector mais importante se torna tal função.

Harmonização da ajuda – A harmonização da ajuda refere-se à cooperação entre doadores para resolver ineficiências e despesas de transacção criadas por cada um aplicando as próprias regras e procedimentos para realizar a ajuda, o que tem normalmente envolvido os doadores estabelecerem programas conjuntos através dos quais aplicam regras e procedimentos comuns aos parceiros. A harmonização é especialmente importante em contextos em que os doadores não estão dispostos, ou não podem, proporcionar a ajuda através do governo e portanto realizam programas paralelos.

Previsibilidade da Ajuda – A ajuda é previsível quando os países parceiros podem estar seguros da quantidade e da calendarização dos desembolsos da ajuda; a OCDE identifica duas dimensões complementares da previsibilidade da ajuda: transparência (disponibilidade oportuna da informação sobre os fluxos de ajuda previstos com o grau de detalhe apropriado) e fiabilidade (até que ponto os países parceiros podem depender das promessas/compromissos dos doadores serem transformadas em fluxos reais); a previsibilidade da ajuda pode ser medida ao longo de períodos de tempo diferentes, geralmente anualmente, mas também ao longo de diversos anos (frequentemente designada previsibilidade a médio prazo).

Responsabilidade mútua – A responsabilidade mútua é um processo segundo o qual dois (ou mais) parceiros concordam em ser responsáveis pelos compromissos que assumiram voluntariamente uns perante os outros. O progresso feito em termos de responsabilidade mútua é ainda mais importante porque a relação entre provedores e países dos programas é inerentemente desigual. No âmbito da Declaração de Paris e da Accra Agenda for Action (Agenda para a Acção de Accra), ambos os grupos são responsáveis pela utilização de recursos de desenvolvimento assim como pelos resultados do desenvolvimento, incluindo progressos feitos relativamente à governação, ao género, ao ambiente e aos direitos humanos. (OCDE 2009)

Unidade de Implementação dos Projectos (PIU) – Quando se proporciona ajuda ao desenvolvimento de um país, alguns doadores estabelecem unidades de implementação dos projectos. Estas unidades destinam-se a apoiar a implementação e administração dos projectos ou programas e são frequentemente usadas quando as agências doadoras acham que as estruturas e procedimentos padrão a nível local não são suficientemente robustos para gerir um projecto. São designadas PIUs paralelas quando são criadas e funcionam fora das estruturas institucionais e administrativas existentes no país.

Acrónimos

ABP	Abordagem com base nos programas
AfdB	Banco Africano de Desenvolvimento
AMCOW	Conselho Africano de Ministros para a Água
CLTS	Saneamento total liderado pela comunidade
CRS	Sistema de produção de relatórios dos credores (OCDE)
CWA	Conta de WASH consolidada
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional (RU)
GdE	Governo da Etiópia
GdTL	Governo de Timor-Leste
GLAAS	Análise e Avaliação Global do Saneamento e da Água Potável
GLE	Grupo Local de Educação
GPE	Parceria Global para a Educação
HLM	Reunião de Alto Nível
IATI	Iniciativa de Transparência da Ajuda Internacional
IDA	Associação Internacional para o Desenvolvimento
IHP+	Parceria Internacional de Saúde+
JMP	Programa Conjunto de Monitorização (OMS e UNICEF)
MdAIE	Ministério da Água, Irrigação e Energia (Etiópia)
MdE	Ministério da Educação (Etiópia)
MdFDE	Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico
MdS	Ministério da Saúde (Etiópia)
NWI	Inventário Nacional de WASH (Etiópia)
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

ODA	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
ODMs	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da sociedade civil
PD	Parceiro de Desenvolvimento
PIU	Unidade de implementação dos projectos
SIBS	Sistema nacional de informação para a água e o saneamento (Timor-Leste)
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers (Netherlands Development Organisation)
SWA	Saneamento e Água para Todos
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WASH	Água, Saneamento e Higiene

Resumo Executivo

1. Introdução

1.1 Por que razão necessitamos de uma estrutura para motivar o progresso da eficácia da ajuda a WASH?

Há duas razões pelas quais a eficácia da ajuda merece ter maior prioridade no sector de água, saneamento e higiene (WASH). Primeiro, geralmente, o sector de WASH depende mais da ajuda do que outros sectores (DFI/Oxfam 2013), levando a que a utilização eficaz destes recursos seja essencial para o progresso. Segundo, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) tem o potencial para desempenhar um papel catalisador, oferecendo uma selecção diversa de abordagens e modalidades que podem ajudar a conseguir o objectivo final de governos nacionais que podem cumprir independentemente as expectativas dos próprios cidadãos. No entanto, somente usando a ajuda eficazmente se poderá concretizar este potencial catalítico.

1.2 Contexto do projecto de investigação

Este estudo foi pedido pela WaterAid para apoiar o trabalho da parceria Saneamento e Água para Todos (SWA). O objectivo do estudo é identificar como os esforços de monitorização para enfrentar os compromissos de eficácia da ajuda e processos associados de prestação de contas a nível global e nacional podem ajudar a reforçar os incentivos para solucionar as dificuldades da eficácia da ajuda ao sector de WASH. Foi inspirado em parte por esforços semelhantes em progresso nos sectores da educação e da saúde, assim como pelo processo de eficácia da ajuda de Paris/Busan.

Este documento resume os resultados e as recomendações que emergiram destes projectos de investigação, que foram produzidos por i) uma fase de estudos preliminares sintetizando as melhores práticas e lições relevantes aprendidas nas comunidades de WASH e eficácia da ajuda; ii) estudos de casos de países na Etiópia e em Timor-Leste, incluindo cada um 20-30 entrevistas a intervenientes assim como investigação de documental.

2. Fundamentos da estrutura: A agenda em evolução da eficácia da ajuda

2.1 Identificar um conjunto de princípios de eficácia da ajuda para o sector de WASH

Um passo importante para este projecto envolveu identificar um conjunto de princípios normativos fundamentais da eficácia da ajuda à volta dos quais poderíamos estruturar tanto o nosso inquérito como a estrutura subsequente. Tanto a Declaração de Paris de 2005 sobre Eficácia da Ajuda como o Acordo de Parceria de Busan de 2011 identificaram um conjunto de princípios para procurar conseguir a eficácia da ajuda. Analisando os elementos comuns entre estas estruturas parece ser possível confirmar a relevância de se dar ênfase à **apropriação**, aos **resultados e à responsabilidade** (com **transparência** como pré-requisito fundamental) e com a **harmonização** e o **alinhamento** como extensão do princípio de apropriação.

2.2 As agendas da investigação a emergir de uma reflexão sobre os esforços recentes de eficácia da ajuda

Até à data, os esforços de monitorização global da eficácia da ajuda têm sido influenciados de maneira irresistível pela abordagem da Declaração de Paris de 2005, que incluía uma estrutura de 13 indicadores e objectivos quantitativos e que desde então tem sido usada para três séries de monitorização. Apesar desta estrutura ter sido influente em dar forma a outros processos de monitorização (especialmente nos sectores da saúde e da educação), também tem atraído críticas por se concentrar somente numa gama pequena de

compromissos de eficácia da ajuda; por adoptar uma abordagem padrão descendente à monitorização; e por ser uma abordagem demasiado quantitativa envolvendo algumas fraquezas técnicas significativas (Wook et al 2011).

Com base nestes resultados, esta investigação reflecte sobre como o sector de WASH deveria equilibrar focar a atenção em três conjuntos importantes de opções: i) um conjunto comum de áreas de monitorização aceites globalmente em comparação com diversas prioridades de monitorização identificadas a nível nacional; ii) um conjunto comum de indicadores aplicados através dos países em comparação com os indicadores identificados a nível nacional; iii) a utilização de abordagens de monitorização quantitativas em comparação com as qualitativas.

3. Pôr os princípios em prática: Progresso e desafios a nível nacional

3.1 Contexto nacional dos estudos de casos

Os estudos de casos da Etiópia e de Timor-Leste tiveram como objectivo proporcionar uma ilustração contextual diversificada das dificuldades da eficácia da ajuda a WASH. A Etiópia é um país grande com instituições do sector relativamente bem estabelecidas, centralizadas e descentralizadas, dificuldades de capacidades contínuas e dependência significativa do financiamento de uma vasta gama de parceiros de desenvolvimento (PDs). Timor-Leste é um país pequeno pós-conflito com instituições e capacidades no sector de WASH muito mais incipientes, enfrentando o desafio de gerir um processo de desenvolvimento financiado principalmente pelas receitas nacionais derivadas do gás e do petróleo. No entanto, não declaramos que proporcionem conclusões gerais que possam ser facilmente aplicadas a outros países.

3.2 A experiência da Etiópia e de Timor-Leste em fazer progredir a eficácia da ajuda a WASH

3.2.1 Reforçar a apropriação local

A apropriação requer responsabilidades institucionais claras, e os incentivos certos para os diferentes protagonistas cumprirem as próprias responsabilidades. Em Timor-Leste, apesar das melhorias estratégicas recentes, há dificuldades cada vez maiores devido à fragmentação ministerial e à falta de coerência em relação à água, devido à introdução de novos programas locais de desenvolvimento. Na Etiópia, a coordenação entre os principais ministérios do sector relevantes para WASH foi reforçada por um Memorando de Acordo revisto. No entanto, a principal dificuldade tem sido equilibrar os incentivos e os mandatos para os indivíduos e as instituições encorajarem a cooperação na prática.

Os compromissos financeiros podem fazer com que a apropriação seja tangível, mas as dinâmicas da liderança do sector têm que ver com mais do que apenas finanças. O estudo de caso da Etiópia proporciona provas de que há mais recursos do Governo para o sector de WASH como expressão tangível de apropriação. No entanto, o equilíbrio de poder entre o governo e os PDs é determinado em parte por factores mais gerais, tais como a importância geopolítica da Etiópia. Apesar do Governo de Timor-Leste (GdTL) financiar a maioria das despesas do sector de WASH, a apropriação e liderança do sector de WASH têm sido limitadas pelos baixos níveis de capacidades.

Na prática, os doadores promovem as próprias prioridades através do diálogo e dos próprios programas, mas procurar essas oportunidades não vai ter êxito se o governo não compreender as vantagens. Em Timor-Leste, até há pouco tempo, o compromisso do Governo para com a abordagem de saneamento total liderado pela comunidade (CLTS) - introduzida principalmente pelos PDs - era posto em dúvida, um factor que os entrevistados achavam que tinha limitado a implementação. Agora parece que há um consenso partilhado mais robusto sobre este assunto através do GdTL e os PDs.

3.2.2 Melhorar a monitorização conjunta e a produção de relatórios sobre os resultados

É bom que se dê de novo atenção aos dados de WASH, especialmente em relação à sustentabilidade, mas é necessário que haja ligações mais fortes à gestão financeira e do desempenho. O sistema de informação da gestão de WASH da Etiópia tem levado tempo a ficar completamente operacional, principalmente por ser de manejo difícil, o que tem limitado a utilização do mesmo para produzir informação para a gestão financeira e do desempenho. Em Timor-Leste introduziu-se um sistema de informação de água e de saneamento (SIBS) mas

uma vez mais não é claro que tenha levado a melhorias na gestão do desempenho, tal como dar maior atenção a questões de manutenção, principalmente devido ao que se vê como sendo a tendência do governo para ampliar os serviços criando serviços novos e uma capacidade fraca de usar o sistema de informação.

Há uma enorme necessidade de melhoria de capacidades que representa um grande obstáculo à produção de resultados; no entanto, o apoio diferenciado e institucionalmente uniformizado pode fazer uma diferença. A Etiópia e Timor-Leste encontram-se em alturas muito diferentes do desenvolvimento das capacidades do sector, mas mesmo para um sector relativamente evoluído como o da Etiópia, as necessidades são enormes. É essencial que, na primeira oportunidade, o apoio externo para a melhoria de capacidades seja adaptado ao contexto e em conformidade com as estruturas que pertencem ao país. Em Timor-Leste, isso está a começar a acontecer através do apoio ao Centro Nacional para o Emprego e a Formação Profissional (SDA 2014). Na Etiópia, módulos de Aprendizagem Orientada sobre Água e Saneamento são destacados como um modelo útil, introduzindo maior atenção vocacional e prática à formação relativa a WASH proporcionada por Centros de Formação e Educação Técnica e Vocacional do Governo da Etiópia (GdE)

É necessário conseguir resultados equitativamente para realmente contarem. O Programa Nacional One WASH do GdE inclui um indicador do desempenho importante sobre a participação das mulheres como responsáveis pelas decisões nas estruturas locais de WASH. No entanto, é necessário que haja um apoio substancial, técnico e financeiro, dos PDs para ajudar à recolha de dados, em vez de apenas exigirem equidade e inclusão através de salvaguardas e condições.

3.2.3 Responsabilidade mútua e transparência na implementação de compromissos

A responsabilidade mútua requer processos apropriados e um plano para equilibrar as decisões e o acompanhamento com transparência e participação. O GdE iniciou uma plataforma geral e participativa que representa a atracção principal do ciclo de revisão anual de WASH: o Fórum de Diversos Intervenientes. As entrevistas do estudo de caso indicaram que este fórum provou ser um espaço útil para o diálogo, mas os entrevistados sugeriram que sem capacidades técnicas e um mandato robusto a capacidade do fórum de diversos intervenientes de fazer o acompanhamento dos empreendimentos tem sido limitada. Em Timor-Leste, os mecanismos de coordenação da ajuda são usados principalmente para partilhar informação e resolver dificuldades técnicas, dando pouca ênfase à responsabilidade genuína. As entrevistas sugeriram que isso se deve em parte aos conhecimentos limitados sobre o princípio de responsabilidade mútua entre os oficiais do Governo e as expectativas limitadas ao responsabilizar os doadores.

A sociedade civil e o sector privado têm de ser trazidos para a tenda da responsabilidade mútua. A cooperação de desenvolvimento eficaz não se limita às relações entre o governo e os doadores. O sector privado, sob diferentes formas, tem um enorme papel na provisão de serviços de WASH, e o envolvimento do mesmo pode ser essencial para resolver limitações técnicas de infraestruturas e provisão dos serviços. As OSCs e as ONGs também são essenciais, especialmente nos contextos pós-conflito tais como Timor-Leste; como explicou um entrevistado, "as ONGs são a face dominante na provisão de serviços de saneamento." Na Etiópia, uma gama de ONGs internacionais estão actualmente a proporcionar mais de USD20 milhões em financiamento para o sector de WASH.

3.2.4 Harmonização e o alinhamento do apoio externo

A utilização dos sistemas governamentais deve ser vista como um processo contínuo e iterativo e reconhecido pelos esforços de monitorização. Em Timor-Leste alguns doadores proporcionam financiamento directo através do governo, enquanto outros só financiam fora do Governo mas trabalham para reforçar as capacidades de provisão do mesmo; as regras da sede parecem ser significativas para este tipo de decisões. Na Etiópia, alguns parceiros demonstram maior vontade de assumir o risco de passar os fundos através do governo do que outros, apesar de que não era claro quanto dessa decisão dependia da abordagem dos oficiais individuais ou se devia a regras da sede. Ficou claro de ambos os estudos de casos que a abordagem binária da Declaração de Paris em relação à monitorização - que diferencia somente entre doadores que satisfazem certos critérios de "utilização" e os que não o fazem - não reflecte adequadamente as abordagens praticadas pelos PDs. Cada uma destas abordagens pode contribuir para o reforço dos sistemas de modos diferentes, mas também apresentar os seus próprios desafios particulares em procurar obter a meta de alinhamento total. Prestar maior atenção a esta diversidade de abordagens através da monitorização irá ajudar a concentrar a atenção mais eficazmente nas oportunidades e dificuldades que representam.

Tem de se procurar conseguir alinhamento através de toda a cadeia de realização dos programas, não somente em termos de política de alto nível. Em Timor-Leste, apesar de os PDs imporem ao GdTL as principais prioridades estratégicas, tem havido dificuldades em relação aos programas das ONGs envolvidas na provisão directa não conseguirem colaborar totalmente com os programas do governo ou seguirem as políticas do sector de WASH.

Quando não é possível haver um alinhamento completo, pode começar-se com a harmonização. No entanto, mesmo nos países como Timor-Leste em que há um número limitado de parceiros de desenvolvimento, há problemas de práticas diferentes em relação à aquisição, assistência técnica e produção de relatórios. Estes desafios relacionam-se frequentemente com as regras a nível da sede.

3.3 Quais são as limitações subjacentes ao progresso?

Dando um passo atrás em relação aos padrões do progresso e aos desafios que ainda existem, diversas coisas se tornam evidentes. Primeiro, há diversas áreas da política para as quais as regras e as políticas da sede dos PDs têm influência para dar forma ao comportamento a nível nacional, incluindo a utilização dos sistemas nacionais, alinhamento e harmonização mais gerais.

Segundo, quando se fez um progresso substancial para resolver as dificuldades da eficácia da ajuda, frequentemente esse progresso foi facilitado por protagonistas a nível nacional que cooperam para resolver factores contextuais nacionais específicos e explorar oportunidades locais que produzam mudanças.

Finalmente, é importante reconhecer que há uma série de factores a operar fora dos sectores de WASH que terão influência sobre os esforços para resolver as dificuldades de eficácia da ajuda no sector de WASH. Alguns destes factores são supranacionais, tais como os factores macroeconómicos e geopolíticos; outros estão enraizados nas políticas e nos incentivos que operam a nível nacional e local, tais como as relações patrocinador-cliente.

4 Princípios da operacionalização da eficácia da ajuda no sector de WASH: passos seguintes para desenvolver uma abordagem de diversas dimensões para reforçar a responsabilidade mútua

4.1. Introdução de uma abordagem de "diversas dimensões" à monitorização da eficácia da ajuda a WASH

As conclusões da Secção 3.3 apontam para a necessidade de um processo de pesquisa, diálogo e monitorização a operar a diversos níveis. Algumas questões exigem acções colectivas a nível nacional, outras exigem prestação de contas e coordenação a nível global, e outras só podem ser resolvidas de modo significativo com envolvimento a nível descentralizado/subnacional. Também destacam a necessidade de se ser selectivo na identificação de questões de política para evitar sobrecarregar os processos de monitorização de WASH.

Identificaram-se as três principais razões devido às quais a monitorização global pode desempenhar um papel no sector de WASH. Primeiro, como já se sugeriu, pode ajudar a lidar com as áreas de política onde as restrições a nível global à melhoria de comportamento a nível nacional são relevantes. Segundo, pode ajudar a conseguir consenso e a proporcionar vantagens políticas aos países parceiros para se chegar a acordo sobre os parâmetros dos processos de monitorização a nível nacional com os PDs. Finalmente, pode ajudar a chamar a atenção para questões que irão beneficiar de maior exposição a nível global, por exemplo, com o fim de promover a divulgação das melhores práticas. As áreas de monitorização global propostas neste documento foram seleccionadas com base na relevância através destas funções.

4.2 Áreas propostas para monitorização global e indicadores sugeridos

Área de monitorização	Justificação	Riscos	Feedback para o nível nacional	Indicador de monitorização
Princípio: Apropriação				
Apropriação nacional e liderança do desenvolvimento do sector de WASH	A HLM de SWA ou um fórum global equivalente permite a aprendizagem país-a-país e a troca de esforços para criar apropriação a nível político estratégico.	É provável que a eficácia da discussão a nível global seja prejudicada se os ministros das finanças não assistirem	Os representantes dos países e dos PDs exigem uma estratégia clara para identificar e resolver os obstáculos políticos à apropriação de alto nível, a nível de país	O indicador pode ser enquadrado como uma composição de diversos critérios: política desenvolvida / aprovada; plano desenvolvido / custeado / implementado / revisto; líder e funções esclarecidos para a água, o saneamento, a higiene; mecanismos de coordenação estabelecidos/inclusivos/ documentados (todos os dados actualmente recolhidos por GLAAS).
Princípio: Alinhamento				
Utilização dos sistemas nacionais	Questão destacada nos estudos de casos uma vez que frequentemente se relaciona com as políticas da sede dos doadores, portanto elevada a nível global e ênfase em progresso iterativo (ou seja, não uma interpretação binária do alinhamento) encoraja pressão de colegas e divulgação de soluções entre doadores.	Pode ter como resultado dar prioridade a questões que não se podem resolver eficazmente a nível de sector (apesar de dar maior visibilidade para obter advocacia através de sectores)	Os PDs que não alinham devem ser desafiados para explorar todas as possibilidades de flexibilidade permitidas pelas regras e os procedimentos a nível nacional.	Indicador novo, ajudando a focar a atenção na continuidade das abordagens, promovendo o diálogo entre governos e parceiros de desenvolvimento sobre até que ponto os PDs estão a explorar o espaço disponível para ficarem conformes, e quais são os principais obstáculos. Poderia identificar e monitorizar o progresso ao alcançar diversos passos intermediários para um alinhamento total (ou seja, usando sistemas financeiros/de auditoria/aquisição), por exemplo, divulgando informação ou actividades durante o processo de planeamento, focando a atenção claramente em apoiar as prioridades da política nacional, implementação seguindo as directivas nacionais, trabalhando de acordo com a mesma programação que o governo.
Princípio: Resultados				
Dar prioridade à sustentabilidade e equidade dos serviços	Claramente destacados nos estudos de casos como questões essenciais para a eficácia da ajuda e todas as finanças. Indicador procura criar causa comum a nível elevado entre os governos e os PDs, e encorajar o debate sobre	Viabilidade de conseguir consenso sobre esta questão a nível global pode depender de até que ponto o processo pós-2015 reorienta com êxito os incentivos políticos de alto	Exige que os parceiros do desenvolvimento proporcionem apoio tangível aos governos nacionais para dar prioridade às metas a longo prazo tais como a sustentabilidade e a equidade dos serviços para além de resultados agregados a nível de resultado	Indicador composto não ponderado, combinando: 1. Gastos por a) doadores e b) governo em categorias de custos diferentes, por exemplo, capital, manutenção de capital, O&M, despesas de apoio directas e indirectas (dados recolhidos por GLAAS mas exige reforço e cobertura muito maior) 2. Presença/dimensão da utilização do sistema de MIS proporcionando informação sobre a) sustentabilidade (dados actualizados regularmente

onde a motivação para os resultados da produção pode estar em conflito com a sustentabilidade e a equidade

nível para a sustentabilidade e a equidade

final.

sobre funcionalidade, utilização, mudança de comportamento)¹ e b) equidade, desagregados por género, quintil dos rendimentos, outros grupos marginalizados (requer avaliação qualitativa, idealmente através de processo de diálogo a nível nacional; indicador poderia ser desenvolvido também por GLAAS e/ou Equipa Operacional de Monitorização Global de SWA)

Princípio: Responsabilidade mútua

Responsabilidade mútua inclusiva para a eficácia da ajuda

Elevação da questão de responsabilidade mútua para nível global visa encorajar os principais protagonistas a confrontar as realidades políticas que limitam o progresso a nível nacional.

As normas "diplomáticas" do envolvimento nos fóruns a nível global podem não se adaptar a provocar uma discussão robusta sobre as restrições políticas subjacentes à responsabilidade

Para além da avaliação genérica dos critérios para os processos de responsabilidade mútua, o diálogo a nível nacional e a responsabilidade têm de ser promovidos por diversas vias incluindo, mas não se limitando, aos ciclos de revisão formais e participativos.

Indicador pós-Busan adaptado ao sector de WASH; concentra-se no progresso da produção de relatórios para os cinco critérios: política da parceria - definição de prioridades nacionais; objectivos a nível nacional tanto para os PDs como para o governo; avaliação conjunta e de alto nível em relação aos objectivos (min. de dois em dois anos); envolvimento activo dos governos locais e intervenientes não executivos; publicação abrangente dos resultados da avaliação (também poderia ser informada pelos esforços da Equipa Operacional de Monitorização Global de SWA para mapear as melhores práticas para levar a cabo as Revisões Conjuntas do Sector).

Princípio: Transparência

Participação de apoio do parceiro de desenvolvimento

Requer prioridade política e exposição a nível global como catalisador para diversas outras reformas.

Como para a responsabilidade

Em grande parte necessário actuar a nível nacional: a) desenvolvimento de linhas de orçamento claras e estruturas de PFM; b) para os PDs se comprometerem a usar as estruturas e os mecanismos de produção de relatórios do país. A monitorização a nível global é em grande parte para dar prioridade política e elevar o diálogo sobre as restrições que surgem a nível de sede do doador.

Indicador pós-Busan: % da ajuda para a água e o saneamento programada para o desembolso registado nos orçamentos anuais que são sujeitos a escrutínio parlamentar.

¹ Apesar de ser necessário um grande investimento para estabelecer a linha de base, a rentabilidade pode exigir que as actualizações anuais/bianuais se baseiem nos inquéritos amostra

4.3 Áreas potenciais de monitorização e indicadores para processos a nível nacional e através de sectores

Ao propor esta lista de áreas políticas e indicadores potenciais para a monitorização a nível global, este estudo tomou em consideração e, em última análise, rejeitou o caso a favor de uma gama ampla de outras áreas das políticas e indicadores relacionados - desde o processo de monitorização de Paris/Busan, a outros processos a nível de sector e ao inquérito GLAAS - serem incluídos. No entanto, na maioria dos casos, concluímos que havia fortes razões para serem tomados em consideração para serem usados nos processos de monitorização de WASH a nível nacional. Estes e outros indicadores que podem surgir devem ser usados como um menu de opções para os actores a nível nacional seleccionarem e adaptarem no desenvolvimento dos processos de monitorização a nível nacional e adaptar a contextos específicos.

4.4 Pôr em prática uma agenda ambiciosa e multidimensional da monitorização da eficácia da ajuda a WASH

Apresentar propostas para aprofundar a agenda da eficácia da ajuda ao sector de WASH vai exigir esforços de uma grande variedade de protagonistas e instituições a diversos níveis. Esta secção delinea o que serão as principais acções e quem poderia estar envolvido em as levar para a frente, e proporciona algumas contribuições para as ideias sobre como os processos a nível nacional podem ser estruturados e se ligam com um processo global de monitorização e responsabilidade.

- *Estabelecer um processo de diversos intervenientes para a monitorização global da eficácia da ajuda a WASH* – Todas as propostas para o processo de eficácia da ajuda ao sector de WASH vão necessitar de apoio público de alto nível, e portanto têm de ser discutidas e aceites no âmbito de uma entidade de coordenação política central para o sector - actualmente a parceria Saneamento e Água para Todos tem o melhor potencial para preencher esta função. Esta entidade também deve governar tal processo e actividades de apoio relacionadas (ver abaixo), e as Reuniões de Alto Nível bienais de SWA poderiam ser usadas para rever os resultados da monitorização da eficácia da ajuda.
- *Testar e facilitar a utilização de indicadores para a produção de relatórios sobre o progresso global* – O trabalho técnico para levar para diante o desenvolvimento de uma estrutura de monitorização e o envolvimento em programas básicos de apoio às pessoas desfavorecidas nos países para facilitar os relatórios deveria incluir uma função central para a equipa hospedada pela OMS da Análise e Avaliação Global do Saneamento e da Água Potável (GLAAS), com dados recolhidos, tanto quanto possível, de fontes a nível nacional. Também poderia haver um papel importante para a Equipa Operacional de Monitorização Global de SWA.
- *Garantir as ligações entre os processos de monitorização a nível global e nacional* – As ligações entre os processos de monitorização a nível global e nacional vão ter de operar nas duas direcções, proporcionando os resultados da monitorização global um recurso a ser usado para produzir informação para os processos a nível nacional, e os resultados da monitorização a nível nacional complementando e contribuindo para a produção de relatórios e diálogos a nível global.
- *Criar os elementos necessários e proporcionar recursos para os mesmos* – Os espaços de diálogo para diversos intervenientes a nível nacional têm de ser um mandato robusto para proporcionar responsabilidade, com as correspondentes estruturas com os recursos técnicos necessários e a autoridade para provocar mudanças.
- *Apoio internacional multifacetado para os processos a nível nacional* – Vai ser necessário apoio a nível global para mediar o acordo sobre os processos de monitorização a nível nacional e proporcionar o apoio técnico e financeiro para manter estes processos e assegurar que são bem capacitados; SWA poderia ter um papel na coordenação e realização de tais funções.

1 Introdução

1.1 Por que razão necessitamos de uma estrutura para motivar o progresso da eficácia da ajuda a WASH?

Há duas razões pelas quais a eficácia da ajuda merece ter maior prioridade no sector de água, saneamento e higiene (WASH).

Primeiro, a nível global, WASH enfrenta um pacote de ajuda com restrições, apresentando desafios a muitos países onde a ajuda desempenha um papel muito significativo no sector. Apesar do sector de WASH receber menos ajuda do que sectores como a saúde e a educação - USD 6,3 mil milhões em comparação com os USD 8,9 mil milhões para a educação e USD 10,8 mil milhões para a saúde (OCDE 2014a) - os países parceiros dependem geralmente mais da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) como quota das finanças totais do sector em WASH do que outros sectores (DFI/Oxfam 2013), o que destaca a necessidade de aprofundar os esforços para melhorar a eficácia da ajuda que está disponível para o sector de WASH.

Segundo, a ODA tem o potencial para desempenhar um papel catalítico para motivar os resultados: a meta final sendo governos nacionais que podem cumprir independentemente as expectativas dos cidadãos de modo equitativo, sustentável e responsável. A ODA oferece uma série diversa de abordagens e modalidades com o potencial para especificidade e flexibilidade relativas ao contexto, e pode fazer corresponder as finanças com a divulgação das lições a nível global. Mas o outro lado destas vantagens potenciais é que a ajuda também pode ser fragmentada, rígida e prejudicar as capacidades nacionais. Pode argumentar-se que o maior risco é o potencial que a ajuda tem para ser politizada tanto pelos doadores como pelos beneficiários - a tendência para os objectivos como a saúde, a erradicação da pobreza e a sustentabilidade para contarem apenas parte da história, enquanto não se mencionam as políticas subjacentes internacionais e nacionais; no entanto, são estas que frequentemente determinam como a ajuda é atribuída e gasta. Resolver estas limitações à eficácia da ajuda vai ajudar a realizar o potencial catalisador da ajuda para WASH.

Este estudo foi encomendado pela WaterAid para apoiar o trabalho da parceria Saneamento e Água para Todos (SWA) sobre a agenda da eficácia da ajuda a WASH. Reunindo os governos nacionais e os parceiros de desenvolvimento, a SWA e as Reuniões de Alto Nível da mesma desempenham um papel único em atrair atenção política de alto nível para esta agenda. O secretariado de SWA monitoriza os compromissos feitos pelo governo e os doadores nas Reuniões de Alto Nível anuais a que assistem ministros das finanças e parceiros de desenvolvimento competentes (na reunião de 2012, 11 doadores agendaram 60 compromissos específicos, e 37 países em desenvolvimento fizeram 355 compromissos). Os compromissos são monitorizados no âmbito das três áreas prioritárias de SWA, que se transpõem claramente para a agenda da eficácia da ajuda: prioridade política, decisões com base em evidência, e processos de planeamento nacionais (SWA 2013).

Fóruns globais semelhantes nos sectores da educação e saúde utilizaram processos para a implementação da monitorização de estruturas de princípios e compromissos mutuamente aceites para resolver as dificuldades da eficácia da ajuda, inspirados pelo processo mais amplo de monitorização da eficácia da ajuda introduzido pela Declaração de Paris de 2005 sobre a Eficácia da Ajuda. Colectivamente, estes processos permitiram que o desempenho de doadores individuais e de países parceiros para resolver os compromissos da eficácia da ajuda fossem comparados, desse modo ajudando a promover a responsabilidade e a concentrar a atenção política em questões importantes de reforma. No entanto, até à data, o sector de WASH não incorporou o seu próprio processo para identificar as acções prioritárias de eficácia da ajuda e analisar detalhadamente os esforços dos intervenientes para os implementar. Há portanto um desejo compreensível de explorar opções para introduzir tal processo no sector de WASH.

No entanto, a evidência sugere que estas estruturas globais de monitorização são apenas um elemento de um diálogo a diversos níveis e a estrutura de responsabilidade necessária para motivar a provisão eficaz de ajuda para o sector de WASH. É também claro que há dificuldades substanciais a enfrentar no design e implementação de um processo global de monitorização que irá motivar as mudanças necessárias à política e práticas da ajuda. Alguns desafios, tais como a dificuldade em chegar a acordo sobre um conjunto de indicadores globais comuns que sejam relevantes para uma gama enorme de contextos nacionais, são comuns a todos os exercícios globais de monitorização. O relatório de monitorização de 2013 da própria SWA nota que, "Uma vez que os compromissos são altamente específicos ao contexto, não foi possível desenvolver indicadores comuns." (SWA 2013, p5). Outros, tais como a capacidade da monitorização global genérica de chegar às restrições subjacentes e problemas dos incentivos, que são frequentemente uma teia enrolada de políticas globais e nacionais, são mais específicos à ajuda internacional.

Para além do mais, a monitorização e a produção de relatórios é somente uma das diversas abordagens mutuamente dependentes para ajudar a desbloquear algumas das restrições essenciais a uma melhor ajuda para WASH sustentável e equitativo. Apesar de a monitorização proporcionar uma base objectiva, transparente e consistente para o diálogo participativo, isso não é suficiente. A nossa análise da eficácia da ajuda a nível nacional sugere que frequentemente as restrições subjacentes residem em relações profundamente arraigadas e altamente politizadas e nos padrões de incentivos que são definidos pelo contexto cultural social e as dinâmicas mais amplas de poder e da economia. Portanto, a monitorização tem de ser vista como um ponto de partida para indicar determinados obstáculos, mas por si própria não pode resolver a razão para o aparecimento destes obstáculos, ou o que tem de ser feito para os resolver. Para isso, é necessário uma abordagem muito mais integrada, iterativa e politicamente reflexiva.

A nossa investigação leva-nos portanto a recomendar uma lista modesta de áreas para monitorização global, seleccionadas com base num conjunto de critérios claros que ajudem a manter em perspectiva a finalidade e a vantagem comparativa da monitorização global. Propomos esse tipo de abordagem baseando-nos no facto de que o envolvimento na eficácia da ajuda a nível nacional e inferior também é essencial, uma vez que é aí que ocorrem as influências directas sobre a eficácia da implementação dos programas e dos projectos. Recomendamos que a monitorização da eficácia da ajuda a nível global para WASH deveria concentrar-se num subconjunto pequeno de questões que só podem ser resolvidas a nível global - por exemplo por terem origem em políticas mais gerais dos doadores, ou beneficiariam de debates entre colegas de países e parceiros de desenvolvimento. Esta monitorização a nível global não deve ser vista como o cume dos processos a nível nacional, mas como uma resposta pragmática às questões que não permitem que a ajuda apoie o progresso de WASH a nível nacional e que estão fora do alcance dos protagonistas e processos a nível nacional para as resolverem.

Apesar de nos referirmos a "estrutura" neste relatório, usamos este termo para denotar uma agenda das acções mais generalizada, na qual os processos de monitorização e os conjuntos de indicadores desempenham um pequeno papel.

1.2 Contexto da investigação

Com o fim de apoiar o trabalho a nível nacional e internacional para compreender melhor e responder às questões importantes de eficácia da ajuda, restrições ao progresso e janelas de oportunidade para motivar mudanças positivas, a WaterAid contratou o Overseas Development Institute (ODI) para identificar prioridades e opções práticas. Em particular, a investigação procura proporcionar informação para os esforços para iniciar o diálogo sobre a eficácia da ajuda entre os parceiros de SWA e outros intervenientes externos. A investigação envolveu as seguintes fases e resultados:

- **Fase de estudos preliminares** – explorou e sintetizou as melhores práticas e lições aprendidas dos esforços internacionais, do sector, e a nível nacional, para monitorizar a eficácia da ajuda durante a última década, destacar as principais características do sector de WASH que são relevantes para dar forma à agenda da eficácia da ajuda, e (com base nesta análise) identificou um conjunto de questões de investigação e opções para a monitorização ser testada através da fase de estudos de caso dos países do projecto.

- **Estudos de casos de países** – são levados a cabo na Etiópia e em Timor-Leste e tiveram como objectivo testar hipóteses e opções identificadas no documento dos estudos preliminares e para identificar conhecimentos adicionais sobre a natureza e as soluções potenciais para as dificuldades da eficácia da ajuda a nível nacional. Cada estudo de caso envolveu 20-30 entrevistas informadoras com os grupos de intervenientes importantes a trabalhar no sector de WASH, complementados por investigação a documentos e dados importantes; os resultados completos de cada um destes estudos de casos nacionais são apresentados em relatórios separados.
- **Estrutura para reforçar a responsabilidade mútua** – (este documento) sintetiza os resultados dos estudos preliminares e os estudos de casos para propor uma estrutura ampla, na qual o diálogo, a monitorização eficaz, e a avaliação qualitativa e auto reflexiva poderiam aumentar o potencial para a ajuda apoiar serviços de WASH sustentáveis e equitativos.

1.3 Visão geral do documento

Organizámos os nossos resultados como se segue:

- A secção 2 define a fundação de uma estrutura. Introduce a agenda da eficácia da ajuda e a evolução da mesma; apresenta e justifica um conjunto de princípios de eficácia da ajuda que são claramente relevantes para o sector de WASH, e que formam o centro da estrutura proposta; e identifica as lições aprendidas e as principais agendas da investigação que emergem da análise de experiências recentes na monitorização da eficácia da ajuda (com base na análise apresentada no documento de estudos preliminares).
- A Secção 3 revê como dois países muito diferentes progrediram relativamente à eficácia da ajuda a WASH e as dificuldades que restam. Apresenta os resultados dos estudos de casos dos países, estruturados em redor dos quatro princípios essenciais da eficácia da ajuda identificados na Secção 2 e destacando as principais conclusões relevantes para dar forma a uma estrutura, e abordagem, para a monitorização da eficácia da ajuda no sector de WASH.
- A secção 4 apresenta a estrutura preliminar, com base na experiência de outros sectores, e a monitorização geral da eficácia da ajuda e os processos de diálogo, e as dificuldades específicas que se enfrentam no sector de WASH conforme destacado nos estudos de casos. Inclui um conjunto limitado de indicadores que poderiam ser monitorizados a nível global, mas coloca-os no âmbito de um processo mais amplo que está i) enraizado a nível nacional e inferior, e ii) vê a monitorização dos indicadores somente como uma parte inicial de um processo mais amplo que vai para além de simplesmente identificar os obstáculos e restrições, para compreender porque surgem e o que se pode fazer para os resolver.

2 Fundamentos da estrutura: a agenda em evolução da eficácia da ajuda

2.1 Introdução

Um passo importante para este projecto envolveu identificar um conjunto de princípios normativos fundamentais relativos à eficácia da ajuda, à volta dos quais poderíamos estruturar tanto o nosso inquérito como a estrutura subsequente. Fomos ajudados nesta tarefa pelo trabalho levado a cabo pela comunidade da ajuda global durante a última década, revelado na produção de uma série de fóruns de alto nível em Roma, Paris, Accra e Busan (ver a Tabela 1 que se segue). Tínhamos muito interesse em basear a nossa estrutura conceptual no legado destes acordos por duas razões principais. Primeiro, os princípios e agenda geral para a reforma destes acordos foram apoiados a nível internacional e são relevantes para as dificuldades a nível nacional (Wood et al 2011), e já atraíram grande legitimidade e aceitação. Segundo, a implementação destes acordos foi monitorizada e é o foco de alguma análise útil, que proporciona um conjunto importante de evidência a partir do qual extrair lições (Wood et al 2011; OCDE 2011 e 2008).

No entanto, o legado destes acordos não é simples de interpretar e aplicar ao sector de WASH. Em conjunto, os acordos cobrem uma agenda de grande amplitude, mas também uma que evoluiu (especialmente com a introdução do acordo de Busan) com base nas reflexões sobre a experiência e os factores geopolíticos em mudança. O resultado é que ainda há questões sobre hierarquias e consistências através dos diversos princípios e ênfases dos acordos. Portanto, o que se segue é um esforço para interpretar este processo de evolução e compreender o estatuto e a hierarquia actual dos princípios da eficácia da ajuda, antes de tomar em consideração a relevância dos mesmos para WASH.

2.2 Seguir a evolução da agenda internacional da eficácia da ajuda

Os acordos de Roma, Paris e Accra em conjunto representam uma expansão gradual da agenda da eficácia da ajuda e uma direcção razoavelmente linear da trajectória.

Tabela 1 - Visão geral dos acordos internacionais de eficácia da ajuda

Acordo	Principais áreas de interesse
Declaração de Roma sobre a Harmonização (2003)	Concentra-se em destacar a <u>harmonização</u> através de respostas às prioridades nacionais: harmonização administrativa (por exemplo, simplificar as condições e as missões), cooperação delegada, assistência técnica motivada pela procura e apoio ao orçamento / folha de pagamentos.
Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005)	Elabora cinco princípios da eficácia da ajuda: (i) <u>apropriação</u> , (ii) <u>alinhamento</u> , (iii) <u>harmonização</u> , (iv) <u>gerir para obter resultados</u> , (v) <u>responsabilidade mútua</u> ; aprofundou todas as áreas de Roma, mas concentrou-se amplamente, para além disso, incluindo em ajuda ao orçamento, reforçar e usar os sistemas nacionais, unidades de implementação paralela, previsibilidade no ano, utilização de abordagens com base nos programas, missões conjuntas e trabalho analítico, responsabilidade mútua, desenvolvimento das estruturas

dos resultados nacionais.

Agenda para a Acção de Accra (2008)	Concentra-se na função e no envolvimento com os parlamentos e os protagonistas não estatais, compromissos adicionais sobre a utilização dos sistemas nacionais, divisão de trabalho, previsibilidade a médio prazo, transparência, condicionalidade, ajuda a estados frágeis e cooperação com novos provedores de cooperação ao desenvolvimento.
Parceria de Busan para a Cooperação ao Desenvolvimento Eficaz (2011)	Identifica quatro princípios para uma agenda sobre a cooperação ao desenvolvimento eficaz, ampliando o alcance a doadores das economias emergentes: <u>(i) apropriação, ii) resultados, iii) parcerias de desenvolvimento inclusivo, iv) transparência e responsabilidade</u> ; reafirma as reformas de Paris e Accra, com novos compromissos sobre os resultados, a transparência, a utilização dos sistemas nacionais, igualdade entre os géneros, um ambiente propício para a sociedade civil, a coordenação nacional e a ajuda aos estados frágeis, a função do sector privado e a ajuda para as mudanças climáticas.

O Acordo de Roma dirigiu-se ao princípio da **harmonização**, baseando-se Paris em Roma, e introduzindo os princípios de **apropriação, alinhamento, responsabilidade mútua e gestão para obter resultados** juntamente com a harmonização. O Acordo de Accra adoptou os princípios de Paris como um dado adquirido e concentrou-se em grande parte em resolver as áreas de reforma existentes em que o progresso relativo à implementação era lento (por exemplo, apropriação e utilização de sistemas nacionais). No entanto, também abordou algumas áreas novas para reforma, incluindo os papéis da sociedade civil em relação à apropriação e à transparência em relação à responsabilidade.

No entanto, foi a adopção do acordo de Busan que levantou maiores questões sobre o estatuto e as hierarquias através dos princípios de Paris, à medida que emergiam novas direcções possíveis para a agenda da eficácia da ajuda. Antes de reafirmar os compromissos existentes relativos à eficácia da ajuda, o acordo de Busan identifica quatro princípios da cooperação eficaz ao desenvolvimento²: **apropriação, focar a atenção nos resultados, parcerias de desenvolvimento inclusivas** (envolvendo todos os protagonistas do desenvolvimento), e **transparência e responsabilidade**, o que deixa perguntas sobre como os princípios de Paris e de Busan funcionam em conjunto.

É importante reconhecer que ainda há um certo grau de sobreposição entre os princípios de Paris e de Busan, o que ajuda a contribuir informação para a nossa agenda da investigação. Analisando estes acordos, detecta-se uma ênfase constante, claramente forte, sobre os princípios de apropriação, resultados e responsabilidade (com a transparência como um pré-requisito fundamental). Uma extensão do princípio de apropriação é o significado constante de alinhamento dos doadores às políticas, às prioridades e aos sistemas nacionais, mas também esforços por parte dos doadores para harmonizarem a assistência quando não for possível conseguir um alinhamento total.

A primeira reunião ministerial da Parceria Global para a Cooperação Eficaz ao Desenvolvimento, a entidade que governa a agenda da eficácia da ajuda pós-Busan, terá lugar no México em Abril de 2014. A principal agenda será rever o progresso da implementação do acordo de Busan, o que irá proporcionar conhecimentos adicionais sobre qual é a percepção que a comunidade da ajuda tem da evolução da agenda da eficácia desde Paris a Busan e para além disso.

² O termo cooperação para o desenvolvimento foi usado no acordo de Busan em vez de eficácia da ajuda, em grande parte para atrair o apoio dos provedores das economias emergentes que geralmente rejeitam a descrição da assistência que proporcionam como "ajuda"; também ajudou a alargar a agenda para além da cooperação financeira. No entanto, devido à percepção da importância constante dos doadores do Comité de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE (DAC) para o financiamento e políticas de WASH em ambos os países dos nossos estudos de casos, pediram-nos para não cobrir extensivamente os protagonistas do desenvolvimento não tradicionais (por exemplo doadores das economias emergentes, filantropos) na nossa análise.

2.3 Identificação de um conjunto de princípios coerente para a eficácia da ajuda a WASH

Por conseguinte, emergimos com um conjunto de princípios com base nos conceitos, normas e terminologia da agenda em evolução de Roma a Busan: Apropriação, Atenção aos Resultados, Responsabilidade e Transparência, e Alinhamento e Harmonização.

Apesar das discussões a nível nacional terem revelado que a utilização directa e a compreensão destes termos específicos era mista (ver Quadro 1), foi simples fazer corresponder as declarações e os exemplos oferecidos aos conceitos fundamentais. Para além do mais, enquanto a próxima secção (3) explora os pontos específicos de como estes princípios são postos em prática, ou não, a nível nacional, uma revisão geral dos princípios em relação a WASH sugere que têm relevância particular para o sector, como se segue:

- **Apropriação** – um pré-requisito central da apropriação nacional é que haja uma liderança clara e coordenada das funções principais do sector. Em WASH, as funções são frequentemente divididas entre diversos ministérios, com o potencial para rivalidades entre ministérios paralisarem o progresso da apropriação antes de iniciar. Quando se estabelece coordenação entre os ministérios competentes, uma dificuldade adicional é assegurar que os ministérios das finanças e do planeamento dão prioridade às metas e aos objectivos de WASH, apesar de poderem enfrentar muitas questões competitivas, algumas aparentemente com compensações mais imediatas e tangíveis ou um significado estratégico atribuído (comparando por exemplo, o saneamento e a promoção da higiene com a assistência médica curativa).
- **Focar a atenção nos resultados** – a disponibilidade e a qualidade de dados sobre WASH tem sido uma dificuldade considerável através do sector, particularmente quando se procuram dados que são desagregados e regularmente actualizados, quer sejam os governos ou os parceiros de desenvolvimento a proporcionar as finanças. Em décadas recentes, a estrutura dos resultados abrangentes do sector foi em grande parte definida pelas metas do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio (ODM) para a provisão de água e de saneamento, que, por falta de dados melhores, se concentra numa interpretação rudimentar dos resultados (acesso a instalações, em vez de utilização das mesmas, ou o impacto mais abrangente em termos de saúde e meios de subsistência). Indo para além de simplesmente que dados dos resultados estão disponíveis para como os resultados podem ser realizados, a sustentabilidade e a equidade destacam-se como dois desafios significativos para WASH. De momento, tanto os governos nacionais como os parceiros do desenvolvimento exigem normalmente que se dê maior atenção a estas questões, mas os incentivos para proporcionar o tipo de recursos necessários, a longo prazo e orientados para o software, são frequentemente ultrapassados pela procura de outras produções para dar impulso ao progresso a nível de cabeçalho das metas dos ODMs. A provisão de serviços de WASH sustentáveis exige trabalhar através de diversas dimensões, incluindo dimensões fortemente técnicas e ambientais, para além das dimensões sociais, institucionais e financeiras que também sobressaem noutros sectores sociais, nomeadamente o da educação. De modo semelhante, planear serviços de WASH que são económicos, acessíveis e receptivos a todas as necessidades, mas que continuam a satisfazer padrões mínimos para a saúde, é um desafio significativo, e a elaboração de propostas sobre metas e indicadores pós-2015 para WASH tem destacado cada vez mais as desigualdades que surgiram em WASH relacionadas com o género, a pobreza, a deficiência e outras formas de exclusão (JMP 2013).
- **Responsabilidade e transparência** – em WASH, os incentivos nem sempre estão em conformidade para uma partilha de conhecimentos e informação livre e franca, ou para uma responsabilidade construtiva. A configuração das responsabilidades na provisão de serviços de WASH, em que há um papel robusto para a gestão pelas comunidades, autogestão ou co-provisão, e os protagonistas do sector privado, significa que as relações de responsabilidade são mais complexas do que os modelos aceites implicariam (por exemplo, o triângulo de responsabilidade do Banco Mundial) - com implicações, também, para as relações entre os governos e os parceiros do desenvolvimento.
- **Alinhamento e harmonização** – a nível macro, há alguma evidência de que WASH tem sido mais lento do que os sectores da saúde e da educação em se integrar nos sistemas centrais dos governos, tais como estruturas de despesas a médio prazo, e em desenvolver veículos para o

alinhamento tais como as abordagens a nível do sector (Welle et al 2008). A ausência de tais estruturas e ligações pode levar a um ciclo vicioso segundo o qual os parceiros do desenvolvimento não se alinham com os sistemas do governo porque são demasiado fracos, enfraquecendo-os ainda mais. As visões gerais do estatuto dos países do Conselho Africano de Ministros para a Água (AMCOW) apontam para alguns países que têm conseguido ultrapassar com êxito este "enigma das capacidades", que é especialmente aparente nos países de rendimentos baixos e instáveis, através de um processo iterativo de colaboração e de assunção de riscos que seja partilhado pelos parceiros do desenvolvimento (AMCOW 2012). Tais exemplos de êxito também apontam para a necessidade de ver alinhamento e harmonização em WASH não como uma opção binária (totalmente alinhado em relação a não alinhado) mas como uma continuidade em que a harmonização e o "alinhamento virtual" (shadow alignment)³ são passos intermediários aceitáveis. Também vale a pena lembrar que o sector de WASH tem muito poucos fundos verticais que proliferam no sector da saúde.

Quadro 1 - O sector de WASH está familiarizado com os princípios internacionais de eficácia da ajuda?

As entrevistas levadas a cabo para os estudos de casos sugerem que a familiaridade com a linguagem dos princípios de eficácia da ajuda de Paris, Accra e Busan é mista.

Os intervenientes no sector de WASH da Etiópia estavam em geral familiarizados com os princípios de Paris e podiam fazer referência pelo menos a alguns deles por nome quando descreviam as dificuldades na utilização eficaz da ajuda.

Em Timor Leste, os oficiais do governo faziam pouca referência aos princípios internacionais de eficácia da ajuda para além da apropriação e da coordenação entre os oficiais de WASH, e apresentaram-se dificuldades importantes principalmente em termos de se relacionarem com questões contextuais específicas. A ilustração mais clara disto era um conhecimento limitado do princípio de responsabilidade mútua e poucas expectativas sobre a possibilidade do Governo poder responsabilizar os doadores por cumprirem as próprias responsabilidades. No entanto, diversos oficiais dos doadores estavam dispostos a destacar que a pressão exercida sobre as próprias sedes pelo diálogo global e os processos de responsabilidade sobre questões tais como a utilização dos sistemas nacionais começava a fazer-se sentir a nível nacional.

Fonte: Entrevistas a intervenientes dos estudos de casos

2.4 Questões de investigação que emergem da reflexão sobre uma década de esforços para monitorizar a eficácia da ajuda

Até à data, a agenda de monitorização da eficácia da ajuda a nível internacional, do sector e nacional, tem sido principalmente moldada pela abordagem e os parâmetros introduzidos pela Declaração de Paris de 2005 sobre Eficácia da Ajuda. A declaração de Paris incluía uma estrutura de 13 indicadores quantitativos e objectivos com eles relacionados a serem concretizados até 2010, divididos pelos cinco princípios da declaração. Estes indicadores foram usados para levar a cabo três séries de monitorização em 2005, 2008 e 2011, mas também moldaram fortemente os esforços de monitorização da eficácia da ajuda nos sectores da saúde (através da Parceria Internacional de Saúde, IHP+) e da Educação (através da Parceria Global para a Educação, GPE) (Martin et al 2011) e o processo pós-Busan.⁴

No entanto, como foi destacado pela nossa análise dos estudos preliminares, a vasta influência da abordagem de monitorização de Paris pode muito bem ter menos que ver com a utilidade, robustez e impacto, e mais com os processos de monitorização da eficácia da ajuda a nível de sector/nacional cedendo a uma agenda geralmente aceite, em face dos desafios, para se conseguir consenso sobre abordagens alternativas e mais diferenciadas. Tal análise tem mais credibilidade quando se compreendem diversas críticas fundamentais à abordagem de monitorização da eficácia da ajuda de Paris, que incluem:

³ Por vezes designado "alinhamento virtual", por exemplo, em que os parceiros do desenvolvimento (PDs) publicam informação sobre as despesas no mesmo formato e ao mesmo tempo que os orçamentos do governo (Manuel et al 2012).

⁴ A estrutura aceite para se levar a cabo a monitorização do acordo de Busan retém seis dos indicadores de monitorização de Paris e introduz quatro novos, que também são em grande parte indicadores quantitativos no estilo de Paris.

- **Perspectiva limitada** – A Declaração de Paris incluía 56 compromissos pelos governos dos países parceiros e os doadores, mas somente em 13 se concentrava a atenção dos indicadores de monitorização.
- **Abordagem descendente à monitorização** – Os indicadores de monitorização de Paris foram aplicados de modo uniforme através de todos os países participantes, ou seja, foi um processo fortemente descendente com pouca flexibilidade para se adaptar ao contexto dos países, o que pode ter prejudicado a apropriação pelos países do processo e da capacidade dos mesmos de motivarem as mudanças de comportamento a nível nacional.
- **Restrições e fraquezas técnicas** – A estrutura de Paris não conseguiu usar as abordagens qualitativas, que podem ajudar a introduzir uma certa subtilidade; diversos indicadores foram criticados como sendo de relevância limitada e substitutos fracos para uma ajuda eficaz (Wood et al 2011).

Apreciar a influência política assim como algumas das limitações da abordagem de Paris à monitorização da eficácia da ajuda destacou a necessidade de que a nossa investigação reflectisse uma gama de dilemas ao explorar possíveis direcções futuras para a eficácia da ajuda do sector de WASH. Podem destacar-se três dilemas essenciais, concentrando-se em:

- Um conjunto comum e estreito de áreas de monitorização aceites globalmente (em grande parte moldadas pela estrutura existente aceite a nível internacional), em comparação com uma gama mais diversa de áreas de monitorização que diferem entre países e estão identificadas a nível nacional e de sector.
- Abordagens coordenadas globalmente usando indicadores mais uniformes através dos países (para ajudar à comparabilidade) em comparação com as abordagens motivadas pelos países permitindo maior flexibilidade para concentrarem a atenção em indicadores específicos ao contexto.
- A utilização de indicadores de monitorização quantitativos em comparação com abordagens mais qualitativas que tentam compreender não só os obstáculos que surgem, mas quais são as razões políticas, sociais e económicas subjacentes, e como se poderá navegar através das mesmas.

Os estudos de casos revelaram, directa e indirectamente, as perspectivas a nível nacional sobre estes dilemas, que por seu lado influenciaram a forma das nossas propostas para uma estrutura para reforçar a responsabilidade mútua no sector de WASH. Indirectamente, as entrevistas dos estudos de caso nacionais revelaram que as principais dificuldades da eficácia da ajuda têm frequentemente como base interesses altamente politizados e antagónicos, que um processo de monitorização e de produção de relatórios descendente não tem grande probabilidade de resolver por si próprio. Mais directamente, quando pudemos envolver-nos com os representantes de outros sectores, as nossas discussões implicaram que, apesar de haver benefícios para os próprios exercícios de monitorização global específicos ao sector, continua a haver perguntas sobre a capacidade deles de maximizarem as mudanças a nível nacional (ver o Quadro 2).

Quadro 2 - A monitorização global da eficácia da ajuda motiva as mudanças a nível nacional?

O sector da educação na Etiópia participou num exercício de monitorização em 2011 sobre a eficácia da ajuda, coordenado pela Parceria Global para a Educação (GPE), que monitorizou diversas preocupações da eficácia da ajuda, com base em parte nos princípios de Paris, mas também introduzindo outros considerados particularmente relevantes para o sector da educação, tal como o estabelecimento de grupos locais de educação (LEGs), e da participação da sociedade civil em LEGs. Os LEGs são um termo genérico para diferentes tipos de fóruns estabelecidos a nível nacional, com uma responsabilidade comum pelo diálogo político, o planeamento e a monitorização do sector. De acordo com a GPE, este exercício internacional, específico ao sector, produziu diversos resultados a nível nacional, incluindo estimular os LEGs a discutirem activamente as questões de eficácia da ajuda e a solucionar problemas. No entanto, as discussões organizadas no decorrer desta investigação sugerem alguma reticência sobre se os progressos são suficientes para justificar a despesa e o tempo associado com grandes exercícios de monitorização através de países. Também se sugeriu que o estatuto do GPE como organização criadora de subsídios era mais eficaz em motivar as mudanças (por exemplo, exigindo a participação da sociedade civil nas LEGs como condição

para o financiamento) do que o exercício de monitorização em si.

Fonte: Parceria Global para a Educação 2012 e entrevistas a intervenientes

Para além do mais, reflectindo a evidência de que as prioridades da monitorização da eficácia da ajuda já aceites a nível internacional podem desempenhar um papel em ajudar a maximizar o compromisso político para a monitorização a nível nacional (especialmente útil para os países parceiros, que a nível nacional geralmente necessitam de negociar os processos de monitorização com 15-20 doadores), estávamos dispostos a testar a relevância e a utilidade das prioridades de monitorização e os indicadores aceites através do processo pós-Busan através dos estudos de casos nacionais.

3 Pôr em prática os princípios: progresso e desafios a nível nacional

3.1 Contexto dos estudos de casos - diversidades e afinidades

Os estudos de casos dos dois países - Etiópia e Timor-Leste - levados a cabo para este projecto de investigação tinham como objectivo proporcionar uma ilustração contextual diversa dos principais desafios da eficácia da ajuda a serem resolvidos no sector de WASH. A Etiópia foi seleccionada com o fim de explorar essas questões num contexto em que as instituições do sector de WASH, os sistemas de gestão da ajuda e os processos de coordenação estão razoavelmente bem estabelecidos. Em contraste, Timor-Leste foi seleccionado num esforço para identificar alguns dos desafios que podem ser mais aparentes nos sectores de WASH numa fase inicial do desenvolvimento, incluindo em países pós-conflito. Os resultados detalhados destes dois estudos de casos são apresentados em relatórios separados; estes relatórios reúnem conhecimentos essenciais sobre a natureza, e as potenciais soluções para os desafios da eficácia da ajuda através dos dois países. No entanto, é importante notar que ao apresentar os resultados destes estudos de casos não declaramos que proporcionam conclusões gerais que possam ser facilmente aplicadas a outros países.

A Etiópia tem uma população de mais de 90 milhões de pessoas, fazendo desse país um dos mais populosos da África ao Sul do Saara. A Etiópia tem burocracias estabelecidas a níveis centrais do governo com a descentralização bem avançada, uma visão cada vez mais clara para o sector, e relações bem estabelecidas com um grande número de doadores em todos os sectores sociais. Apesar de nenhuns doadores proporcionarem apoio ao orçamento em si mesmo, há um grande número de planos de financiamento colectivo (basket funding) e programas de diversos sectores, alguns dos quais enviam os fundos para WASH. De acordo com o Programa Conjunto de Monitorização da OMS / UNICEF (JMP), a cobertura da provisão de água era de 49% em 2011 e a cobertura de saneamento era de 21% apesar das estatísticas do governo serem mais elevadas: 67% para a provisão de água e 65,8% para o saneamento. Em termos de contribuidores para o total do sector de USD 540 milhões para o Ano Fiscal etíope (2012-2013), USD 380 milhões eram do Governo da Etiópia (com quase um terço do fundo dos ODMs do Governo); USD 120 milhões da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA) e do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (RU) / Projecto de Provisão de Água e Saneamento do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB); USD 9 milhões da UNICEF; USD 1,4 milhões do Governo da Finlândia; e USD 21 milhões de diversas ONGs (DFID 2013). As contribuições previstas para o programa nacional emblemático do governo One WASH incluem: USD 200 milhões do Banco Mundial, USD 120 milhões do AfDB, USD 175 milhões do DFID, USD 5-10 milhões da UNICEF, e cerca de USD 14 milhões do Governo da Finlândia (DFID 2013, Banco Mundial 2013). Comparando os desembolsos com os compromissos anuais e médios, parece que a utilização dos fundos dos doadores tem vindo a melhorar sistematicamente (DFID 2013).

Entretanto, Timor-Leste tem uma população de apenas 1,2 milhões, cerca de 30% da qual vive em Dili e nos distritos da capital. Tornou-se independente em 2002 depois de décadas de conflito que levaram à destruição da maior parte da infraestrutura. Desde a independência que Timor-Leste tem tido que lidar com os desafios de uma insegurança contínua e instabilidade política, juntamente com o desenvolvimento de infraestruturas

essenciais e provisão de serviços. Os recursos para os esforços de desenvolvimento de Timor-Leste têm tido apoio significativo devido à exploração de reservas de petróleo e gás, que permitem ao Governo cobrir 80-90% do investimento fora dos agregados familiares no sector de WASH (entre outros). No entanto, a ajuda ainda desempenha um papel significativo no sector de WASH, uma vez que actualmente contribui 10-20% do investimento fora dos agregados familiares, e mesmo proporções mais elevadas em relação ao saneamento (SDA 2014). Timor-Leste tem um número relativamente pequeno de parceiros de desenvolvimento em WASH, sendo o mais proeminente o Governo Australiano (WASH rural), o Banco Asiático de Desenvolvimento, JICA (ambos WASH urbano) e uma variedade de ONGs internacionais (principalmente WASH rural). Os mais importantes desenvolvimentos recentes do sector incluem aumentar os recursos para a infraestrutura hídrica e a introdução de uma política de saneamento revista e planos de acção sobre a água e o saneamento, que ajudaram a melhorar a coerência do sector (SDA 2014). No entanto, o sector ainda enfrenta uma variedade de dificuldades significativas, incluindo grandes limitações em termos de capacidades através de uma gama de funções, coordenação e coerência limitadas em todos os ministérios relevantes e a negligência dos problemas de manutenção do sistema. Durante a última década, o acesso aos serviços de água em Timor-Leste aumentou (de 54% em 2000 para 69% em 2011), apesar do acesso ao saneamento quase não ter melhorado (actualmente 39%) e o progresso tem sido muito mais rápido nas zonas urbanas do que nas zonas rurais (JMP 2013). Em Janeiro de 2014, Timor-Leste começou um processo de descentralização formal que vai envolver um papel maior para as estruturas distritais no planeamento e orientação do desenvolvimento das infraestruturas de WASH.

3.2 A experiência da Etiópia e de Timor-Leste em fazer progredir a eficácia da ajuda a WASH

Entrevistas com os profissionais e o governo, a sociedade civil e os doadores na Etiópia e em Timor-Leste revelaram uma grande diversidade de prioridades relacionadas com a agenda da eficácia da ajuda para WASH. Os peritos não eram limitados pelos quatro princípios abrangentes que identificamos acima, mas as respostas dos mesmos adaptam-se em grande parte a eles, indicando a relevância para o sector de WASH dos princípios que evoluíram de Roma a Busan.

A diversidade dos contextos serve para sublinhar um desafio importante para idear estruturas a nível global: como assegurar que continuam a ser relevantes para todos os países, especialmente quando são articulados através de indicadores comuns específicos. As questões levantadas nos estudos de casos dos países também destacam o desafio de assegurar que uma abordagem global à monitorização da eficácia da ajuda do sector é uma ferramenta relevante para solucionar os verdadeiros obstáculos enfrentados na provisão de serviços de vanguarda.

Tendo dito isso, apesar dos contextos político, demográfico, económico, da ajuda e do sector serem claramente diferentes, no entanto exibem algumas semelhanças - conforme indicado na discussão que se segue, que usa como base as experiências de ambos os países para ilustrar determinados pontos.

3.2.1 Melhorar a apropriação local

A apropriação requer responsabilidades institucionais claras, e os incentivos certos para protagonistas diferentes cumprirem as próprias responsabilidades. Conseguir acertar com os procedimentos formais é um primeiro passo importante para aumentar a coordenação através dos diversos sectores envolvidos em WASH como pré-requisito para desenvolver uma expressão unificada da apropriação nacional. O estudo de caso de Timor-Leste ilustra como, apesar de melhorias estratégicas recentes, há uma fragmentação ministerial cada vez maior em relação à água devido ao aumento e à introdução de novos programas de desenvolvimento locais, que incluem focar a atenção na infraestrutura. As responsabilidades ministeriais através do conjunto de protagonistas estatais ainda não foram adequadamente esclarecidas, o que está a prejudicar os esforços para elaborar uma agenda de WASH coerente. É provável que estas dificuldades sejam exacerbadas por um processo de descentralização formal que começou no início de 2014. Na Etiópia, a coordenação entre os principais ministérios do sector (da Água, da Irrigação e da Energia, MdAIE; Saúde, MdS; Educação, MdE; e Finanças e Desenvolvimento Económico, MdFDE) tem sido reforçada por um Memorando de Acordo revisto. O que é difícil é equilibrar os incentivos e os mandatos para os indivíduos e as instituições encorajarem a cooperação na prática. Diz-se que o MdFDE tem um interesse limitado nos detalhes da implementação técnica

que dominam muito do diálogo interministerial. Apesar do MdS e o MdE terem responsabilidades claras, há alguma indicação de que os intervenientes destes ministérios vêem as grandes iniciativas do sector como sendo dominadas pelo MdAIE - indicando que há mais trabalho a fazer para garantir que todos os principais protagonistas achem que têm um interesse estratégico no sector.

Os compromissos financeiros podem fazer com que a apropriação seja tangível, mas as dinâmicas da liderança do sector são mais do que apenas finanças. O estudo de caso da Etiópia proporciona evidência do aumento de recursos do Governo da Etiópia (GdE) para o sector de WASH, proporcionando uma expressão tangível de apropriação. Mas não é somente a contribuição financeira que permitiu ao GdE indicar a própria apropriação do sector através do Programa Nacional One WASH - como noutros sectores, o equilíbrio de poder entre o Governo e os parceiros do desenvolvimento é determinado em parte por factores mais abrangentes tais como o significado geopolítico da Etiópia. O estudo de caso de Timor-Leste mostra que a aparente liderança do governo de Timor-Leste (GdTL) em termos financeiros (proporcionando o governo 80% das despesas que não são para os agregados familiares para o sector de WASH) é na prática limitado por lacunas significativas de capacidades que impediram o desenvolvimento de políticas e estratégias importantes para o sector. Estas restrições das capacidades são talvez mais vivamente ilustradas pela baixa taxa de desembolso do orçamento para infraestruturas do Ministério das Obras Públicas (MdOP). Diversos dos parceiros de desenvolvimento mais proeminentes deram prioridade a apoiar a liderança do sector pelo GdTL e estes esforços estão começar a dar fruto, estando a emergir uma variedade de políticas essenciais para o sector.

Na prática, os doadores promovem as suas próprias prioridades através do diálogo e de programas de apoio, mas continuar com essas prioridades irá falhar se os benefícios não forem entendidos pelo governo. Os doadores têm tido influência em exercer pressão para o GdTL reforçar as instituições e as políticas de WASH, e também aumentar a provisão de serviços, reconhecendo que é essencial para a sustentabilidade dos serviços de WASH. Em alguns casos, no entanto, a integração das prioridades dos PDs foi prejudicada pelo apoio questionável do Governo. Por exemplo, as entrevistas aos intervenientes destacaram como até há pouco tempo o compromisso do Governo para com a abordagem de saneamento total liderado pela comunidade (CLTS) estava em dúvida, um factor que sugeriam tivesse limitado a implementação. Agora parece haver um consenso mais forte sobre CLTS entre o GdTL e os PDs, que se reflecte na aparição de uma adaptação local a esta abordagem (designada PAKSI) que deveria ajudar a reforçar a base para a implementação eficaz da mesma. O assunto delicado de como o apoio externo pode contribuir para promover a apropriação local é explorada em maior detalhe no quadro, que reflecte sobre o potencial para a intervenção dos doadores em inovações institucionais para excluir o apoio e os recursos internos.

Quadro 3 - Como os parceiros do desenvolvimento trabalharam para apoiar o Governo da RPD de Laos a apropriar o sector de saneamento

Na RPD de Laos, que aumentou o acesso ao saneamento básico nas zonas rurais de 10% em 1995 para 38% em 2008, um estudo de caso do ODI atribui o progresso em parte a inovações institucionais por parte do governo, incluindo uma estratégia revista e actualizada com êxito para a provisão de água e saneamento rurais, que incorporou uma ênfase progressiva nas abordagens receptivas à procura, e na criação e melhoria de capacidades de uma agência líder para o subsector (Nam Saat). Entretanto, os doadores apoiaram Nam Saat a melhorar as capacidades e a proporcionar um orçamento de implementação. No entanto, o estudo de caso descobre que, apesar de se terem plantado as sementes da apropriação através da criação de Nam Saat, promover a apropriação para além desta instituição dedicada mas politicamente marginalizada tem sido mais difícil. O estudo de caso indica que o compromisso dos doadores para com uma agência competente modelo tem de ser correspondido com o trabalho a nível mais abrangente para encorajar entidades governamentais mais poderosas a nível político, tal como o Ministério das Obras Públicas e Transporte, a dar prioridade ao saneamento, e assegurar que as contribuições financeiras do governo para o sector aumentam.

Fonte: O'Meally 2010

3.2.2 Melhorar a monitorização conjunta, a produção de relatórios e a apresentação de resultados
É boa ideia dar de novo atenção aos dados sobre WASH, especialmente no que diz respeito à sustentabilidade, mas é necessário que haja ligações mais fortes à gestão financeira e do desempenho. A falta de dados de qualidade sobre a sustentabilidade dos serviços é um problema amplamente reconhecido

para o sector. Atendendo à escala e às questões de acessibilidade, o Inventário Nacional de Água da Etiópia (NEI) é uma das tentativas mais ambiciosas para resolver o défice de dados sobre a sustentabilidade, enquanto Timor-Leste também está a estabelecer um sistema nacional de informação para a água e o saneamento (SIBS). O NWI foi declarado pelos entrevistados como tendo sido motivado por defensores importantes no âmbito dos PDs, sugerindo que indivíduos com relações estabelecidas com o governo podem ter um papel catalisador. Mas, para serem úteis, os dados têm de ser actualizados e ligados ao desempenho e à gestão financeira, incluindo a atribuição de recursos. O inquérito GLAAS de 2011 descobriu que as agências externas de apoio a quem se fez o inquérito (representando cerca de 90% do total do sector de ODA) gastavam somente 7% da ajuda na manutenção ou substituição dos serviços existentes (OMS e UN-Water 2012). Não obstante, os parceiros de desenvolvimento e o governo são desencorajados de investir nos artigos menos tangíveis que mantêm os serviços (software, reabilitação) porque não oferecem oportunidades para cerimónias de inauguração e não contribuem imediatamente para os resultados dos ODMs. Em Timor-Leste não é de todo claro que o SIBS esteja a ajudar a aumentar a atenção que se dá às questões de manutenção, uma vez que as atribuições do governo para essas necessidades ainda são limitadas, o que os entrevistados sugeriram se devia em parte a uma tendência para ampliar para novos serviços. A tecnologia, incluindo a tecnologia móvel, tem um papel a desempenhar que é apoiar a produção de relatórios sobre a sustentabilidade do sistema em Timor-Leste. No entanto, o progresso lento feito com o Sistema de Informação da Gestão de WASH na Etiópia sugere que se deve prestar mais atenção para não introduzir sistemas pesados e de origem externa.

As necessidades de desenvolvimento de capacidades são enormes e representam um grande obstáculo para a apresentação de resultados; no entanto, o apoio diferenciado e institucionalmente alinhado pode fazer diferença A Etiópia e Timor-Leste estão em alturas muito diferentes em termos de capacidades do sector de desenvolvimento, mas as necessidades, mesmo para um sector relativamente evoluído como o da Etiópia, são enormes. É essencial que o apoio externo proporcionado à melhoria de capacidades se adapte ao contexto e na primeira oportunidade seja institucionalizado nas estruturas que pertencem ao país. Em Timor-Leste, está a começar a acontecer através do apoio ao Centro Nacional para o Emprego e a Formação Profissional (SDA 2014). Na Etiópia, os módulos de Aprendizagem Orientada sobre Água e Saneamento são destacados como um modelo útil, introduzindo um enfoque mais vocacional e prático à formação de WASH proporcionada pelos Centros de Educação e Formação Técnica e Vocacional do GdE.

Os resultados têm de se obter equitativamente para contarem realmente. As políticas gerais da provisão de serviços encorajam os paradigmas actuais para produzir relatórios sobre resultados no país e também globalmente. Os parceiros do desenvolvimento podem exigir inclusão (por exemplo concentrando-se no género e a favor das pessoas pobres) mas têm de reconhecer que os incentivos são limitados para os governos dos países alcançarem quem é difícil de alcançar, quando são principalmente responsabilizados por uma meta dos ODMs que não pode ser desagregada. Ainda resta ver se os esforços para integrar a equidade na monitorização global de WASH pós-2015 vai alterar os incentivos aqui. O Programa Nacional One WASH, do GdE, inclui um indicador do desempenho importante sobre a participação das mulheres como responsáveis pelas decisões nas estruturas de WASH locais. No entanto, é necessário que haja apoio substancial dos PDs para ajudar o governo, em vez de apenas mandar a equidade e a inclusão através de salvaguardas e condições - por exemplo, apoiando o governo com assistência técnica e financeira para construir conjuntos de dados separados.

3.2.3 Responsabilidade mútua e transparência na implementação dos compromissos

A responsabilidade mútua requer processos apropriados e um plano para equilibrar as decisões e o acompanhamento com transparência e participação. O GdE iniciou uma plataforma abrangente e participativa que representa o elemento central do ciclo anual de revisão de WASH: o Fórum de Diversos Intervenientes. As entrevistas dos estudos de caso indicaram que este fórum provou ser uma plataforma útil para o diálogo, mas os entrevistados sugeriram que a capacidade do mesmo de acompanhar os empreendimentos era limitada. O Fórum de Diversos Intervenientes poderia portanto ser complementado de modo útil com uma estrutura que tenha a autoridade e os recursos para executar ou encarregar e fiscalizar os principais empreendimentos. Em Timor-Leste participou-se que se tinham usado mecanismos de diversos intervenientes principalmente para a divulgação de informação e para resolver algumas questões difíceis, mas não significam um esforço coerente para promover a responsabilidade mútua. As entrevistas levadas a cabo para o estudo de caso sugerem que parte do desafio pode ser o facto de o GdTL ter expectativas limitadas para

responsabilizar os doadores, e as dinâmicas informais dos espaços nem sempre levaram à liderança por parte do Governo (por exemplo, por razões de língua).

A sociedade civil e o sector privado têm de ser incluídos. A eficácia da ajuda não se limita às relações entre os governos e os doadores. O sector privado sob diferentes formas também desempenha um enorme papel na provisão de serviços de WASH e o envolvimento do mesmo pode ser essencial para resolver as limitações técnicas das infraestruturas e na provisão de serviços. As OSCs e as ONGs também são importantes, especialmente nos contextos pós-conflito tais como Timor-Leste, onde as ONGs são muito proeminentes através de WASH e, como um entrevistado explicou, a "face dominante da provisão de serviços de saneamento". No entanto, dada a dimensão de muitas entidades da sociedade civil e do sector privado doméstico, as actividades e abordagens podem ser fragmentadas e por vezes contraditórias. A cultura heterodoxa de muitas ONGs também pode dificultar a harmonização espontânea - na Etiópia mesmo as plataformas de coordenação de ONGs de WASH parecem estar a proliferar. Aproveitar ao máximo estes protagonistas significa uma criação de relações exaustiva e pode exigir ajustes a nível legislativo que vão para além do sector (por exemplo, leis sobre as receitas das OSCs e taxas de importação na Etiópia).

A transparência é essencial para os esforços para coordenar as intervenções, atribuição de recursos directa e criação de confiança entre parceiros. Em Timor-Leste, os oficiais do governo mencionaram preocupações sobre até que ponto os parceiros de desenvolvimento - especialmente os que implementam projectos em que o Governo não desempenha um papel - estão a divulgar a informação de modo adequado sobre as próprias actividades para ajudar ao planeamento e produção de relatórios, estando a produção automática de relatórios longe de ser a norma. Também se mencionaram preocupações sobre a falta de transparência relativa à utilização de recursos no âmbito dos programas dos doadores, prejudicando os esforços para melhorar a atribuição de recursos do sector de WASH e criar confiança entre os protagonistas do sector.

3.2.4 Harmonização e alinhamento do apoio externo

A harmonização e o alinhamento para WASH devem ser vistos como um processo contínuo e iterativo.

O alinhamento completo deve ser uma meta a longo prazo sempre que as prioridades do governo não contradigam os princípios básicos dos direitos humanos. Mas seria pouco realista ignorar a qualidade variável dos sistemas nacionais, que proporciona aos parceiros do desenvolvimento preocupações legítimas de que possam ser vistos como estando a correr riscos indevidos com os impostos do próprio eleitorado. Em última análise, há poucos modos para resolver esta questão para além dos parceiros de desenvolvimento adoptarem uma atitude manejável mas progressiva para com o risco - apoiando e investindo progressivamente através dos sistemas do governo ao longo do tempo. Em Timor-Leste, o Governo Australiano deu esse passo para implementar o programa BESIK em colaboração com o Governo (as intervenções exigem a aprovação do GdTL), e está a planear passar à utilização do apoio do orçamento do sector para o MdOP, o que contrasta com algumas outras agências que geriram projectos totalmente fora das instituições nacionais. Na Etiópia, alguns doadores parecem estar a explorar todo o espaço disponível nas regras e procedimentos das sedes com o fim de enviar a maioria dos fundos através da nova conta consolidada de WASH a nível federal (Quadro 4).

Para além do mais, é claro que se estão a usar diversas abordagens ao alinhamento o que deve ser reconhecido. Por exemplo, em Timor-Leste, alguns doadores financiam directamente através do governo (com requisitos adicionais de auditoria) enquanto outros só financiam fora do Governo mas nas entrevistas destacaram que se concentram em reforçar a capacidade do governo de prover serviços. Todas estas abordagens parecem estar a fazer uma contribuição para reforçar as instituições nacionais, mas cada uma apresenta os próprios desafios. Quando os parceiros de desenvolvimento são seriamente limitados pelas regras da sede, poderia argumentar-se a favor de elevar a questão ao nível de um processo global de monitorização e diálogo.

Tem de se procurar conseguir alinhamento em toda a cadeia de realização dos programas, não só em termos de política de alto nível. Os doadores têm tido mais êxito em alinhar a nível do governo central, mas continua a haver dificuldades significativas em procurar conseguir alinhamento em toda a provisão de serviços. Em Timor-Leste, tem havido dificuldades em relação aos programas das ONGs envolvidas na provisão directa

não conseguirem colaborar totalmente com os programas do governo ou seguirem as políticas do sector de WASH.

Quando não é possível conseguir alinhamento total, a harmonização é um bom modo para começar. Em muitos países, os governos lidam com grandes números de parceiros de desenvolvimento que apoiam o sector de WASH. Dez países que responderam ao inquérito GLAAS tinham mais de 15 doadores a desembolsar fundos de mais de USD 100.000 para o sector (OMS e UNICEF 2013). Mesmo em países como Timor-Leste, onde há um número limitado de parceiros de desenvolvimento, há problemas de práticas diferentes em relação às aquisições, assistência técnica e produção de relatórios. Mesmo quando não existe alinhamento com os sistemas do governo, os aspectos dos procedimentos da harmonização podem ser duros e uma vez mais, fazem frequentemente referência às regras e aos procedimentos a nível da sede.

3.3 Quais são as restrições subjacentes que impedem o progresso?

Se retrocedermos dos padrões do progresso e dos desafios que restam, há diversos pontos que se tornam evidentes. Primeiro, há diversas áreas das políticas para as quais as regras e as políticas das sedes dos PDs são influentes em dar forma ao comportamento a nível nacional e para as quais as restrições ao progresso se encontram portanto a este nível de sede/global. Exemplos destas políticas incluem:

- Utilização dos sistemas nacionais - alguns PDs estão preparados para aceitar riscos perceptíveis adicionados (financeiros e políticos) ao dar o passo para usar tais sistemas, sendo os cálculos políticos que vão para além de WASH relevantes para esta decisão juntamente com os de desenvolvimento.
- Alinhamento mais amplo - o compromisso do PD a nível de sede para reforçar as instituições nacionais e para lidar com as prioridades nacionais é vital para desenvolver uma relação de trabalho estreita e contínua com os protagonistas locais a nível nacional.
- Harmonização - as preferências e as regras da sede em relação às aquisições e à produção de relatórios apresentam frequentemente obstáculos ao desenvolvimento de abordagens mais harmonizadas ao envolvimento com protagonistas locais.

Quadro 4 - Diferenciar entre os doadores e ao espaço que têm para manobra relativamente ao alinhamento e à harmonização

Apesar deste relatório se ter geralmente referido aos parceiros de desenvolvimento como um único grupo, na realidade são muito diferentes. As entrevistas dos estudos de casos sugerem que uma área importante em que essas diferenças importam é em relação à harmonização e alinhamento com os sistemas nacionais.

O alinhamento com um sistema nacional emergente, tal como a Conta Consolidada de WASH da Etiópia (CWA) é visto como um risco por todos os parceiros do desenvolvimento consultados. No entanto, alguns parceiros demonstraram estar mais dispostos a assumir o risco e a transferir os fundos através da CWA do que outros. Não foi possível distinguir até que ponto estas diferenças surgiam a nível dos gestores individuais e que espaço tinham para manobrar dentro das regras e procedimentos empresariais ou a nível da sede, ou em diferenças nas próprias regras e procedimentos. Uma complicação adicional relaciona-se com as isenções nas regras e procedimentos que são frequentemente aceites nas negociações das abordagens harmonizadas; quando estas isenções são desencadeadas, podem ter de ser autorizadas a nível da sede, atrasando os programas e os projectos.

Em Timor-Leste, como em muitos contextos pós-conflito, os sistemas nacionais encontram-se numa fase inicial de desenvolvimento, o que dá maior legitimidade às preocupações do PD em relação à utilização dos mesmos. No entanto, os PDs estão mais dispostos a usar estes sistemas (o Governo australiano planeia introduzir apoio ao orçamento do sector para WASH) do que outros, reflectindo uma vontade de trabalhar com os riscos relevantes, mas também as potenciais vantagens ao resolver as dificuldades sistémicas. As regras da sede ao progredir para usar os sistemas pareciam um factor restritivo significativo, que também se reflectiu no facto de que duas agências participaram que a própria sede estava mais disposta a tomar em consideração usar os sistemas nacionais em resposta ao diálogo nos fóruns globais (os processos de

Paris/Busan e Novo Acordo)

Fonte: Entrevistas dos estudos de casos e documento dos estudos preliminares sobre a Etiópia e Timor-Leste.

Segundo, nos casos em que se fez grande progresso para resolver as dificuldades de eficácia da ajuda, esse progresso foi frequentemente ajudado porque os protagonistas a nível nacional cooperaram para lidarem com factores contextuais nacionais e explorar oportunidades locais para mudança. Por exemplo, participou-se que o Inventário Nacional da Água da Etiópia era motivado por um pequeno grupo de defensores entre os doadores e o governo. E também em Timor-Leste, encontrar uma abordagem coerente e aceite mutuamente para implementar a abordagem CLTS ao saneamento envolveu um processo cuidadoso de diálogo para resolver diversas questões locais específicas culturais e políticas. Esta conclusão aponta para a importância do nível nacional como um local para resolver as restrições ao progresso do sector, e garantir que os processos a nível global servem os esforços para desbloquear as restrições a este nível.

Finalmente, é importante reconhecer que há uma série de factores que operam fora do sector de WASH, que terão influência sobre os esforços para resolver as dificuldades da eficácia da ajuda do sector de WASH. Alguns destes são supranacionais, tais como os factores macroeconómicos e geopolíticos; por exemplo, a apropriação cada vez maior por parte da Etiópia do sector de WASH é pelo menos em parte uma manifestação de uma asserção mais ampla, devido ao crescimento económico e ao significado estratégico no Corno de África. Outros factores baseiam-se nas políticas e incentivos que operam a nível local e nacional; por exemplo, a necessidade absoluta que o GdTL sente para ampliar a provisão de serviços rapidamente com o fim de proporcionar um dividendo da paz aos próprios cidadãos. Estes factores provavelmente não se irão resolver através de deliberação nos fóruns nacionais e globais de WASH, ou mesmo nos fóruns da ajuda global. É portanto importante que os processos relacionados com WASH funcionem no âmbito das restrições - e respondam à evolução - destes factores, mas não sobrecarreguem a agenda concentrando-se indevidamente neles.

As interligações entre os factores, a nível global e nacional, estão ilustradas no Quadro 5. A janela de oportunidade para a mudança no sector de água da Tanzânia dependia de um PD responder aos desenvolvimentos no ambiente político mais amplo a nível local, que por seu lado foi possibilitado pelos padrões de prestação de contas a nível da sede. A intervenção com êxito por SNV enfrentou diversas dificuldades mas foi notável pela capacidade de ser flexível e receptiva, facilitada pela "integração" dos funcionários. O oposto pode, no entanto, ser a norma, em que os incentivos no âmbito das agências doadoras não estão em conformidade para permitir que os programas de ajuda sejam planeados e implementados para resolver eficazmente as dificuldades do sector nacional.

Tendo isso em conta, na próxima secção vamos definir uma abordagem para uma estrutura do sector para a eficácia da ajuda que reconhece que a monitorização a nível global pode ter um papel a desempenhar para ajudar a chamar a atenção para, e encorajar, o debate sobre questões particulares. Mas argumentamos que esta questão deve ser somente uma parte da estrutura como um todo, o que deve ser visto como um meio de equipar os países, e os parceiros de desenvolvimento dos mesmos, para confrontarem as realidades políticas que fazem com que a ajuda seja ineficaz. Ao fazê-lo, vão ter de fazer mais auto reflexão e adaptar-se mais, usando ferramentas para diagnosticar e reagir aos obstáculos principais do sector - algo que a ajuda pode apoiar mais eficazmente quando lida com as restrições dos doadores de modo a que os incentivos de todas as partes sejam mais conformes.

Quadro 5 - Lições da água rural na Tanzânia

O Programa de Desenvolvimento do Sector da Água da Tanzânia (WSDP) é o maior programa do sector na África ao Sul do Saara, que opera como um fundo colectivo (basket fund). Portanto, o sector tem uma estrutura coerente de monitorização do sector com os doadores e o governo em conformidade com objectivos em comum. No entanto, continua a haver um grau elevado de complexidade devido a mais de 300 agências

de implementação locais e procedimentos de produção de relatórios exigidos para desembolsar os fundos.

Desenvolvimentos recentes no sector que sugerem uma melhor provisão de serviços, concentraram-se em esforços locais para ultrapassar as restrições da provisão de serviços. As restrições específicas visadas incluem: i) uma incapacidade dos protagonistas de se reunirem para resolverem os problemas colectivamente; ii) incoerência das políticas resultando de funções e responsabilidades pouco claras, que por seu lado iii) resultam numa falta de disciplina do desempenho. Um programa da SNV usou uma abordagem multifacetada, melhorando as capacidades nas comunidades, nos conselhos distritais e começando a nível nacional. Os membros dos conselhos locais receberam orientação sobre os papéis que devem desempenhar e como poderão resolver problemas. Permitiu que compreendessem como os conselhos são geridos e quais são as responsabilidades dos mesmos. Com efeito, absorveu as despesas de reunir as pessoas com o resultado de que foram capazes de impor disciplina aos funcionários técnicos do conselho e, até certo ponto, actuar colectivamente. O programa também trabalhou com as comunidades para as ajudar a gerir os pontos de água.

A intervenção tem tido grande êxito em mudar os incentivos quando se apresentam janelas de oportunidade que permitem que os incentivos se ajustem. Os factores socioeconómicos que limitam os riscos que os indivíduos vão correr ao procurar alcançar metas colectivas são subtis. O patrocínio político prejudica frequentemente as tentativas de promover a apropriação e a manutenção dos pontos de água pela comunidade. Para além do mais, a nível das comunidades, instaurar disciplina no desempenho é particularmente difícil devido à complexidade das relações nas aldeias, às normas entrincheiradas e às janelas de oportunidade causadas por um ambiente político mais aberto e estimulante que ainda não penetrou as aldeias.

No entanto, o progresso também vai depender dos padrões de prestação de contas das sedes dos parceiros de desenvolvimento, em particular a flexibilidade dos planos de monitorização ou quadros lógicos que determinam até que ponto se poderia intervir para mudar as circunstâncias locais. Até que ponto era necessário produzir relatórios sobre resultados a curto prazo ou que parceiros tinham a liberdade para permitir que o progresso a longo prazo emergisse também dependia da estrutura de produção de relatórios determinada a nível global.

Em geral, as lições que surgem deste caso são que os esforços da ajuda para ser mais eficaz em melhorar a provisão de serviços a nível local dependem de:

- Compreender as limitações ao progresso, as complexidades das mesmas, e como operam a nível nacional, regional e local.
- Ter a capacidade de compreender e as competências para reconhecer e actuar quando surgem oportunidades.
- Ter a flexibilidade para se adaptar às circunstâncias que mudam e ser capaz de mudar de direcção quando necessário.
- Maximizar os interesses e incentivos de todos os protagonistas envolvidos, particularmente os das elites políticas mais poderosas.
- Ser capaz de resistir à pressão para produzir relatórios sobre resultados a curto prazo mas em vez disso ser capaz de investir suficientemente para apoiar o progresso a longo prazo.

Fonte: Adaptado de Tilley 2013.

4 Operacionalizar os princípios de eficácia da ajuda no sector de WASH: uma estrutura para reforçar a responsabilidade mútua

4.1 Introduzir o conceito de uma abordagem de diversas dimensões para aprofundar a monitorização da eficácia da ajuda no sector de WASH

Apesar de este documento se destinar principalmente a um público a nível global (parceiros de SWA), não concluímos que a monitorização da eficácia da ajuda do sector de WASH deva concentrar-se inteiramente ou mesmo predominantemente a nível global. E também não procuramos sugerir que a monitorização, por si mesma, seja suficiente a qualquer nível para diagnosticar e desbloquear as mudanças sobre como a ajuda é direccionada e usada. Esclarecimentos dos estudos de casos dos países indicaram que idear processos de monitorização que operam somente a um nível e se concentram somente em produzir relatórios sobre dados quantitativos agregados provavelmente não irá conseguir as mudanças necessárias. Compreender e responder às limitações requer um processo mais envolvido e qualitativo de inquérito e diálogo a operar a diversos níveis. Algumas questões exigem acções colectivas a nível nacional, outras requerem prestação de contas e coordenação a nível internacional / de sede dos parceiros de desenvolvimento, e outras só podem ser resolvidas de modo significativo com envolvimento a nível descentralizado / subnacional.

Para além do mais, os intervenientes nacionais entrevistados para este estudo geralmente não faziam referência a conceitos, compromissos e agendas aceites globalmente para identificar os principais desafios nos próprios sectores, e em vez disso apresentaram principalmente uma narrativa que se concentrava nas limitações e dificuldades específicas a nível nacional. Apesar disso poder estar em parte relacionado com conhecimentos limitados das agendas de eficácia da ajuda a nível global nos países dos estudos de casos, serve para destacar a importância dos esforços de monitorização da eficácia da ajuda que respondem às dificuldades conforme são observadas e sentidas a nível nacional, e portanto da monitorização a nível global que serve as necessidades dos processos de monitorização e prestação de contas a nível nacional.

No entanto, os estudos de casos também proporcionaram indicações sobre como a monitorização a nível global pode ser orientada para servir a causa de reforçar a prestação de contas, os incentivos do desempenho e em última análise as mudanças de comportamento em relação à ajuda a nível nacional. Primeiro, pode ajudar a resolver as restrições a nível global que são um obstáculo à melhoria de comportamento a nível nacional, por exemplo em relação às políticas das sedes dos doadores ou a um compromisso colectivo longe de ideal através dos intervenientes. Segundo, pode desempenhar um papel para ajudar a conseguir consenso e a proporcionar vantagens políticas para os países parceiros ao chegar a acordo sobre os parâmetros dos processos de monitorização a nível nacional. Finalmente, pode ajudar a chamar a atenção para as questões que irão beneficiar de maior exposição a nível global, por exemplo, com o fim de promover a divulgação das melhores práticas e experiências a nível nacional para resolver as dificuldades do sector de WASH.

Uma análise desse tipo aponta para a necessidade de o sector de WASH tomar a sério as opções de monitorização global, mas também de ser altamente selectivo na identificação das questões políticas a serem resolvidas através de tais esforços, com a contribuição de justificações claras. Para além do mais, as experiências do processo de monitorização de Paris (ver Secção 2.4) sugerem que o design de indicadores

comuns aplicados a nível global tem de ser manuseado com particular cuidado, com o fim de garantir que tais indicadores são relevantes através dos países e são indicadores/substitutos exactos do desempenho.

Até certo ponto, a agenda em evolução da monitorização da eficácia da ajuda do processo pós-Busan e da Parceria Internacional de Saúde reconheceu estas questões ao pedir que os próprios processos fossem sempre mais bem informados pelos resultados dos processos existentes a nível nacional e pelos esforços de monitorização tanto quanto possível (IHP+ 2013 GPEDC 2013). No entanto, ao mesmo tempo, ambas estas iniciativas também apoiaram estruturas de monitorização a nível global que promovem a utilização de prioridades de monitorização e indicadores comuns - dez no caso do processo pós-Busan e sete no caso do IHP+ - a serem aplicados em todos os países membros. Portanto não é claro se já encontraram o equilíbrio justo entre as agendas nacional e global.

4.2 O que seria uma abordagem de monitorização da eficácia da ajuda de diversas dimensões no sector de WASH?

Com base na análise na Secção 4.1, este estudo propõe que uma abordagem de monitorização da eficácia da ajuda no sector de WASH inclua os elementos seguintes:

- Um número limitado de áreas de monitorização a nível global e indicadores aplicados através de países, com justificação clara para cada um com base numa ou mais das três funções da monitorização global identificadas na Secção 4.1 e usando as melhores práticas da comunidade de eficácia da ajuda. Apesar de sugerirmos diversos indicadores específicos, reconhecemos a possibilidade de que pode ser mais eficaz enquadrar todos os indicadores numa continuidade que permita que se faça a diferenciação entre países e subsectores sobre o que é exactamente monitorizado, por área de monitorização.
- Concentrar a atenção principalmente no desenvolvimento da monitorização da eficácia da ajuda a nível nacional e nos processos de prestação de contas, enraizados em instituições e processos existentes, e identificando as prioridades e o funcionamento através do diálogo entre diversos intervenientes a nível nacional. Também deve incluir uma abordagem mais auto reflexiva, politicamente realista e qualitativa para compreender por que razão surgem restrições e como os incentivos se podem alinhar melhor.
- Proporcionar a opção (possivelmente via SWA) de mediação, capacidades técnicas e recursos sustentáveis a nível global, para os processos a nível nacional com o fim de resolver situações em que há limitações relativas ao consenso do desenvolvimento nos processos de eficácia da ajuda a nível nacional.
- Responsabilidades gerais e partilhadas, assim como as que se aplicam especificamente aos protagonistas locais e aos parceiros de desenvolvimento.

Em termos de monitorização a nível global, a tabela que se segue apresenta uma proposta para um grupo central de áreas de monitorização e indicadores que poderiam ser considerados para serem utilizados pelos intervenientes do sector de WASH, o que também apresenta uma justificação para esta selecção, incluindo fazendo referência aos conhecimentos dos estudos de casos dos países.

Tabela 2: Áreas de monitorização global propostas e indicadores sugeridos

Área de monitorização	Justificação	Riscos	Feedback a nível nacional	Indicador de monitorização
Princípio: Apropriação				
Apropriação nacional e liderança do desenvolvimento do sector de WASH	HLM da SWA ou fórum global equivalente permite aprendizagem e intercâmbio país a país e troca de esforços para criar	Provável que eficácia da discussão a nível global seja prejudicada se os ministérios das finanças não	Representantes dos países e dos PDs exigem estratégia clara para identificar e resolver obstáculos políticos à apropriação de alto nível a nível	O indicador poderia ser enquadrado como uma combinação de critérios: políticas desenvolvidas / aprovadas; plano desenvolvido / custeado / implementado / revisto; líder e funções esclarecidos para a água, o saneamento e a higiene; mecanismos

apropriação a nível político estratégico

assistirem

nacional

de coordenação estabelecidos / inclusivos / documentados (todos os dados actualmente recolhidos por GLAAS)

Princípio: Alinhamento

Utilização de sistemas nacionais

Questão destacada nos estudos de casos como frequentemente relacionada com as políticas da sede dos doadores, portanto elevação a nível global e ênfase sobre o progresso iterativo (ou seja, não uma interpretação binária do alinhamento) encoraja pressão por parte de colegas, e partilha de soluções entre doadores.

Pode resultar em dar prioridade a questões que não podem ser eficazmente resolvidas a nível de sector (apesar de proporcionar maior visibilidade para desencadear advocacia através do sector).

Os PDs não alinhados poderiam ser desafiados a explorar todo o espaço disponível para flexibilidade permitido pelas regras e procedimentos a nível nacional.

Indicador novo, ajudando a focar a atenção numa continuidade de abordagens, promovendo o diálogo entre os governos e os parceiros do desenvolvimento sobre até que ponto os PDs estão a explorar o espaço disponível para o alinhamento e quais são os obstáculos. Assim se poderia identificar e monitorizar o progresso para alcançar diversos passos intermediários para um alinhamento completo (ou seja usar sistemas financeiros/de auditoria/aquisição), por exemplo, partilhar informação sobre actividades durante o processo de planeamento, atenção claramente centrada em apoiar as prioridades políticas nacionais, implementação seguindo as directivas nacionais, trabalhar de acordo com a mesma programação que o governo.

Princípio: Resultados

Dar prioridade à sustentabilidade e à equidade dos serviços

Claramente destacado nos estudos de casos como questões importantes para a eficácia da ajuda e todas as finanças. O indicador procura criar causas comuns a alto nível entre os governos e os PDs, e encorajar o debate sobre em que situações a motivação para os resultados da produção podem estar em conflito com a sustentabilidade e a equidade.

A viabilidade de conseguir consenso sobre este assunto a nível global pode depender de até que ponto o processo pós-2015 reorienta com êxito os incentivos políticos de alto nível para a sustentabilidade e a equidade.

Exige que os parceiros de desenvolvimento proporcionem apoio tangível aos governos nacionais para darem prioridade a metas a longo prazo tais como a sustentabilidade e equidade dos serviços para além de resultados agregados a nível da produção.

Indicador complexo não ponderado combinando: 1. Gastos pelos a) doadores e b) governos em diferentes categorias de despesas, por exemplo, capital, manutenção de capital, O&M, despesas de apoio directo e indirecto (dados recolhidos por GLAAS mas exigem reforço e cobertura muito maior); 2. Presença/extensão da utilização do sistema de MIS proporciona informação sobre a) sustentabilidade (dados actualizados regularmente sobre funcionalidade, utilização, mudança de comportamento)⁵ e b) equidade, desagregada por géneros, quintil de rendimentos, outros grupos marginalizados (requer avaliação qualitativa, idealmente através de processo de diálogo a nível de país; o indicador poderia ser desenvolvido adicionalmente por GLAAS e/ou a Equipa Operacional da Monitorização Global de SWA)

Princípio: Responsabilidade mútua

Responsabilidade

Elevação da questão

Normas

Para além da avaliação

Indicador pós-Busan adaptado ao

⁵ Apesar de poder ser necessário um grande investimento para estabelecer a linha de base, a rentabilidade pode exigir actualizações anuais/bienais que se baseiem em inquéritos amostra.

mútua inclusiva para a eficácia da ajuda	da responsabilidade mútua a objectivos a nível global para encorajar os protagonistas principais a confrontar as realidades políticas que limitam o progresso a nível nacional.	"diplomáticas" de envolvimento em fóruns a nível global podem não se adaptar bem a desencadear discussões robustas sobre as restrições políticas subjacentes relativas à responsabilidade.	genérica dos critérios para os processos de responsabilidade mútua, o diálogo e a prestação de contas a nível nacional têm de ser promovidos de modos diferentes incluindo, mas não se limitando, a ciclos de revisão formais e participativos.	sector de WASH; concentra-se em participar o progresso em relação a cada um de cinco critérios: política de parceria-definição de prioridades nacionais; objectivos a nível nacional tanto para os PDs como o governo; avaliação conjunta e a nível das hierarquias superiores em relação aos objectivos (min. de dois em dois anos); envolvimento activo do governo local e intervenientes não executivos; publicação abrangente dos resultados da avaliação (também poderia receber informação dos esforços da Equipa Operacional de Monitorização Global da SWA para mapear as melhores práticas ao levar a cabo as Revisões Conjuntas do Sector).
--	---	--	---	---

Princípio: Transparência

Produção de relatórios sobre apoio aos parceiros de desenvolvimento.	Requer prioridade política e exposição a nível global como catalisador para diversas outras reformas.	Como para a responsabilidade	É necessário actuar principalmente a nível nacional: a) desenvolvimento de linhas do orçamento claras e estruturas PFM; b) que os PDs se comprometam a usar as estruturas e os mecanismos de produção de relatórios a nível nacional. A monitorização a nível global é principalmente para dar prioridade política e elevar o diálogo sobre as restrições que surgirem a nível das sedes dos doadores.	Indicador pós-Busan: % da ajuda para a água e o saneamento programada para pagamento que está registada nos orçamentos anuais que são sujeitos a escrutínio parlamentar.
--	---	------------------------------	--	--

4.3 Áreas potenciais de monitorização e indicadores para os processos nacionais e transectoriais

Ao propor áreas para as políticas e indicadores potenciais para a monitorização a nível global (Tabela 2), este estudo tomou em consideração e, finalmente, rejeitou, o caso a favor de uma vasta gama de outras áreas das políticas e indicadores relacionados serem incluídos. Na maioria destes casos, concluímos que existem fortes argumentos a serem considerados para utilização nos processos de monitorização de WASH a nível nacional. Na tabela 3 identificamos portanto: áreas de monitorização adicionais; a nossa justificação para não as incluir na nossa estrutura global; e conhecimentos relevantes dos estudos de casos nacionais e indicadores potenciais para nos dirigirmos a estas áreas de monitorização a nível nacional, com base nas abordagens já em utilização. Ao fazê-lo, de nenhum modo queremos impor as áreas das políticas e (especialmente) os indicadores a serem usados a nível nacional, mas desejamos proporcionar um recurso que os intervenientes a nível nacional possam usar para apoiar os esforços para desenvolver processos de monitorização, incluindo adaptar os indicadores existentes para visar os contextos a nível nacional.

Tabela 3: Áreas de monitorização e indicadores considerados a nível nacional

Área da política	Justificação, conhecimentos de estudos de casos e comentários gerais	Indicadores potenciais a usar
Envolvimento da sociedade civil no sector de WASH	A ser solucionado pela estrutura de monitorização de Busan; parcialmente solucionado pelo indicador global proposto para a responsabilidade mútua inclusiva	Indicador GLAAS - indicador complexo derivado da avaliação de aspectos diferentes do envolvimento da sociedade civil na eficácia da ajuda e áreas relacionadas de WASH
Utilização de unidades de implementação paralelas	A avaliação da Declaração de Paris destacou esta área da política como sendo de relevância limitada para os países parceiros e até à data mal monitorizada	Poderia basear-se no indicador 6 de Paris - número de unidades de implementação de projectos paralelos que se centram em WASH (PIUs) por país. N.B. Indicador de Paris criticado por ser fraco
Missões e análises conjuntas	A avaliação da Declaração de Paris destacou esta área da política como sendo de relevância limitada para os países parceiros; gasta muito tempo a monitorizar, com impactos limitados	Indicadores de Paris 10a e 10b - % de (a) missões no terreno e/ou (b) trabalho analítico no terreno, incluindo revisões diagnósticas conjuntas
Previsibilidade no ano	Pensa-se que seja uma questão predominantemente a nível nacional; não foi particularmente destacada nos estudos de casos dos países	Indicador de Paris 7, indicador de Busan 5a - % de todos os pagamentos da ajuda desembolsados de acordo com programas aceites nas estruturas anuais ou de diversos anos. N.B. Parcialmente solucionado pelo indicador global de transparência proposto
Alinhamento dos parceiros de desenvolvimento com as políticas, procedimentos e instituições nacionais.	Destacado como uma questão crítica para promover a eficácia da ajuda no sector de WASH; beneficiaria de análise e diálogo qualitativos adicionais motivados pelos países.	Indicador de Busan 1 (adaptado) - cooperação ao desenvolvimento usando as estruturas de resultados nacionais Beneficiaria de abordagens qualitativas solucionando as dificuldades do alinhamento através de cadeia de provisão de serviços
Utilização de abordagens com base nos programas (incluindo apoio ao orçamento)	Não incluído na estrutura de Busan, apesar dos estudos de casos serem destacados como sendo relevantes; iria beneficiar de ser motivado por preferências de modalidade a nível nacional e monitorização qualitativa para solucionar continuidade das abordagens	Indicador de Paris 9 (adaptado) - % da ajuda canalizada para WASH através de abordagens com base nos programas recebe prioridade por parte dos países parceiros
Envolvimento/função/eficácia do sector privado	Os estudos de casos ilustraram que o sector privado é um protagonista essencial a envolver mais estreitamente nos processos de eficácia da ajuda, mas pode ser uma questão para processos mais estabelecidos; também poderia ser em parte resolvido como um elemento do indicador dos processos de responsabilidade mútua inclusiva	Um índice multidimensional que proporciona uma medida progressiva da qualidade do diálogo público-privado está actualmente a ser elaborado no âmbito do processo de Busan.
Igualdade dos géneros em WASH	Não propõe um indicador separado uma vez que é uma agenda principalmente nacional e pode ser uma questão para	Indicador de Busan 8 (adaptado) - sistemas para acompanhar e tornar públicas as atribuições a WASH para a igualdade entre os géneros e a

processos mais estabelecidos

capacitação das mulheres em utilização

N.B. Parcialmente solucionado pelo indicador global de "resultados" proposto, que inclui focar a atenção na equidade e no impacto dos géneros

Assistência técnica motivada e coordenada pelos países

Os estudos de casos ilustraram que uma agenda significativa de restrições de capacidades e a melhor adaptação da assistência técnica às necessidades do país são cruciais; beneficiaria de mais análise qualitativa e diálogo liderados pelo país

Indicador de Paris 4 - % de capacidades dos doadores-apoio ao desenvolvimento proporcionados através de programas coordenados consistentes com as estratégias de desenvolvimento nacionais dos parceiros

N.B. Indicador de Paris criticado por ser fraco

Fontes para os indicadores mencionados: OECD 2005; GPEDC 2013; GLAAS 2013

Em alguns casos excluímos as áreas de monitorização com base no facto de que já estão a ser adequadamente solucionadas através de esforços de diversos sectores a nível global, como parte do processo de monitorização de Busan. São identificadas na Tabela 4

Tabela 4: Outras áreas de monitorização e indicadores considerados

Área da política	Justificação, conhecimentos de estudos de casos e comentários gerais	Indicadores potenciais a usar
Desvinculação da ajuda	Questões para as quais as limitações dos doadores são essencialmente a nível da sede; mas que podem possivelmente ser resolvidas melhor através do processo de monitorização de Busan como um processo transectorial a nível global	Indicador de Paris 8 e indicador de Busan 10 - % de ODA para o sector de WASH que está totalmente desvinculado
Previsibilidade a médio prazo		Indicador de Busan 5b - Estimativa da proporção da cooperação ao desenvolvimento para WASH coberta por despesas antecipadas indicativas e/ou planos de implementação para um, dois e três anos
Utilização de sistemas nacionais		Indicador de Paris 5, indicador de Busan 9b - % de desembolsos para a cooperação ao desenvolvimento de WASH para o sector do governo usando o PFM e os sistemas de aquisição do país em desenvolvimento (média através de execução do orçamento nacional, relatórios financeiros, auditorias e sistemas de aquisição) N. B. Parcialmente resolvido por transparência global proposta e indicadores de "utilização dos sistemas nacionais"
Transparência da ajuda (relatórios em relação a padrões de CRS e IATI)		Actualmente está-se a elaborar um indicador no âmbito do processo de Busan

Fontes para os indicadores mencionados: OECD 2005; GPEDC 2013; GLAAS 2013

4.4 Pôr em prática uma agenda ambiciosa de monitorização da eficácia da ajuda a WASH de diversas dimensões

Levar para diante a agenda da mudança da eficácia da ajuda ao sector de WASH vai exigir esforços de uma vasta gama de protagonistas e instituições a diversos níveis. Esta secção delinea as principais acções e quem poderia estar envolvido em fazê-las progredir. Recomenda como uma estrutura global de eficácia da ajuda ao

sector de WASH poderia ser estruturada e governada, com base em diversos elementos já existentes. Também proporciona contribuições para as ideias sobre como os processos a nível nacional serão estruturados e se ligam a um processo global de monitorização e prestação de contas.

4.4.1 Estabelecimento de um processo de diversos intervenientes para a monitorização global da eficácia da ajuda a WASH

Conforme foi ilustrado por algumas das dificuldades enfrentadas pelo processo de monitorização de Paris, a capacidade desses processos de levar a cabo mudanças depende em parte de mobilizar e manter um compromisso político de alto nível suficiente para com a agenda (Wood et al). Todas as propostas para um processo de eficácia da ajuda ao sector de WASH têm portanto de ser discutidas e aceites no âmbito da entidade de coordenação política central para o sector de WASH. Actualmente, o fórum mais apropriado é a parceria global Saneamento e Água para Todos (SWA), que é portanto a entidade central mais apta para governar uma agenda de mudança da eficácia da ajuda. Tal função de governação envolveria fiscalizar todas as funções de apoio aceites como parte de tal processo de monitorização (ver Secção 4.4.5), convocar os protagonistas para reverem os resultados da monitorização em progresso e identificar prioridades futuras de monitorização. Seria sensato usar as Reuniões de Alto Nível de SWA, bienais, para tal convocação, continuando com as promessas e a monitorização existentes dos compromissos de WASH que ocorrem em SWA juntamente com o diálogo sobre os resultados dedicados de monitorização da eficácia da ajuda.

4.4.2 Testar e refinar os indicadores e os mecanismos de produção de relatórios do progresso a nível global

Em termos do trabalho técnico para avançar com o desenvolvimento de uma estrutura de monitorização e o envolvimento no trabalho de apoio básico aos países para facilitar a produção de relatórios sobre indicadores a nível global, a equipa hóspede da OMS para a Análise e Avaliação Global do Saneamento e Água Potável (GLAAS), que está a liderar os esforços no sector de WASH para monitorizar as acções dos intervenientes para mobilizar as contribuições de modo a alcançar os objectivos e metas de WASH, teria provavelmente de ter um papel fundamental, com base no facto de que GLAAS já está a levar a cabo tal papel através do trabalho de monitorização em progresso no sector. No entanto, há certas preocupações relacionadas com o facto da abordagem de GLAAS ser extractiva e depender frequentemente de um número limitado de opiniões (essencialmente, o oficial designado que na realidade preenche os questionários enviados aos países e às agências de apoio externo). Tanto quanto possível, recomendamos que os dados deveriam, quando possível, ser recolhidos, discutidos e aprovados de modo mais ascendente. Os processos a nível nacional sobre a eficácia da ajuda têm um papel importante a desempenhar, e eles próprios necessitariam de apoio internacional significativo (ver a Secção 4.4.5). Não obstante, tentámos enquadrar indicadores a nível global que possam usar como base os existentes dados disponíveis de GLAAS e outros, para proporcionar uma solução temporária enquanto os países elaboram processos mais robustos a nível nacional. Também poderia haver um papel importante para a Equipa Operacional de Monitorização Global de SWA no trabalho técnico relacionado com os indicadores e a produção de relatórios, que ajudaria a manter linhas claras de produção de relatórios e fiscalização para SWA.

4.4.3 Assegurar ligações entre os processos de monitorização globais e nacionais

Com o fim de maximizar o impacto de um processo de monitorização a nível global, será importante desenvolver as ligações com os processos de monitorização a nível nacional. Estas ligações devem operar nas duas direcções, proporcionando os resultados da monitorização a nível global um recurso para ser usado como informação para os processos a nível nacional, e os resultados da monitorização a nível nacional a complementar e contribuir para a produção de relatórios e o diálogo que ocorre em paralelo a nível global. Sobre este último ponto, o modelo a ser implementado pelo processo de monitorização da Parceria Global de Busan poderia ser útil de seguir, uma vez que antes da Reunião Ministerial de Abril de 2014 se irá publicar um relatório sobre o progresso geral com base na monitorização em curso a nível nacional, juntamente com a produção de relatórios sobre a estrutura de monitorização global.

4.4.4 Criar e procurar os elementos necessários para um processo de monitorização a nível nacional.

Os estudos de casos dos países ilustram o papel importante que a convocação de diversos intervenientes desempenha para apoiar o diálogo de modo a resolver as principais dificuldades da eficácia da ajuda no sector de WASH. No entanto, em ambos estes países, esses processos de diversos intervenientes só tiveram um êxito muito limitado para maximizar as mudanças de desempenho e a responsabilidade, parcialmente devido à

falta de recursos técnicos e estruturas dedicados a apoiar estes esforços. Identificar e seguir de modo eficaz as prioridades e abordagens a nível nacional para a eficácia da ajuda (assim como contribuir para a responsabilidade a nível global), requer muito mais do que espaços participativos para rever e dar prioridade às iniciativas. Para garantir que as revisões se transformam em acções, esses espaços devem ser correspondidos por estruturas que têm a autoridade e os recursos para realizar directamente, ou encarregar, o trabalho necessário para produzir mudanças. A necessidade clara de processos a nível nacional que vão para além da monitorização e da produção de relatórios para incluir uma abordagem mais discursiva e auto reflexiva que se envolva, e tente resolver as limitações subjacentes das políticas e dos incentivos, significa que isso é particularmente importante. Como se irá realizar, depende do contexto nacional e das normas políticas que enquadram as relações governo-parceiro de desenvolvimento. Não obstante, certas estruturas e princípios técnicos podem ser úteis, por exemplo, garantindo grupos de trabalho executivos a nível nacional, a eficácia da ajuda a nível de sector tem um papel a desempenhar nas decisões de atribuição de recursos. No sector do desenvolvimento económico rural e da segurança alimentar na Etiópia, conseguiu-se isso em parte dando ao grupo de trabalho relevante autoridade sobre os fundos colectivos do sector (ver Quadro 6).

4.4.5 Apoio internacional multifacetado para os processos a nível nacional

Estabelecer a localização da monitorização da eficácia da ajuda do sector de WASH a nível nacional cria diversas dificuldades. Primeiro, levar para a frente com êxito a monitorização estimulada pelo país irá necessitar que os intervenientes a nível nacional negoceiem os parâmetros e a governação de tal processo, o que não é uma tarefa pequena, especialmente quando visto da perspectiva dos países parceiros que serão geralmente em número mais pequeno que os doadores correspondentes. Segundo, pode muito bem haver limitações na mobilização dos conhecimentos técnicos necessários para desenvolver e facilitar um processo de monitorização multifacetado. Terceiro, e sobre um ponto relacionado, pode haver dificuldade em mobilizar fluxos de recursos suficientes e sustentáveis para financiar tais processos de monitorização ampliados. Finalmente, as questões da política e os incentivos em que uma agenda mais ampla de mudança da eficácia da ajuda se procuraria envolver, poderiam actuar como bloqueadores da mudança para começar. Portanto recomendamos que a mediação, o apoio técnico e financeiro, sejam proporcionados a partir do nível global para apoiar os processos nacionais, possivelmente com SWA a coordenar os recursos, e a concretização de tais funções.

Quadro 6 - Estruturas usadas no sector do desenvolvimento económico rural e da segurança alimentar

Um exemplo de uma estrutura organizacional para coordenar uma agenda da eficácia da ajuda a nível de sector é proporcionado pelo grupo de trabalho do sector do Desenvolvimento Económico Rural e a Segurança Alimentar na Etiópia. Este grupo de trabalho é liderado pelo Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Consiste em quatro comités técnicos presididos por oficiais do ministério e copresidentes em rotação dos PDs, sobre gado e pastoralismo, crescimento agrícola, gestão sustentável da terra, e risco de calamidades e segurança alimentar. As estruturas abrangentes incluem um comité executivo e um secretariado dedicado, assim como outros grupos de trabalho e equipas operacionais. Os comités técnicos estão associados a programas emblemáticos diferentes do sector e têm um papel na coordenação dos fundos colectivos associados. Esta ligação com fluxos importantes de recursos no sector dá ao grupo de trabalho maior importância política e vantagem operacional. Os PDs que não podem contribuir directamente para os programas do sector são encorajados a uniformizar as próprias políticas.

Fonte: Entrevista do estudo de caso da Etiópia

Referências

- AMCOW (2012) *Pathways to progress: transitioning to country-led service delivery pathways to meet Africa's water supply and sanitation targets. Visões gerais do estatuto dos países do Conselho Africano de Ministros para a Água. Regional synthesis report*, Programa de Água e Saneamento do Banco Mundial, Região da África: Nairobi
- DFI/Oxfam (2013) *Putting progress at risk – MDG spending in developing countries*, Development Finance International (DFI) e Oxfam
- DFID (2013) *Water Supply, Sanitation and Hygiene (WaSH) Programme, Ethiopia (One WaSH National Programme). Business case*, DFID Etiópia, DFID: Londres
- GLAAS (2013) *Country sanitation, drinking-water sectors and hygiene promotion questionnaire, Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water*, OMS
- GdE (2013) *One WASH National Programme. A multi-sectoral SWAp. Final programme document, Agosto de 2013*, Governo da Etiópia: Addis Ababa
- GPE (2012) *Making education aid more effective – Monitoring exercise on aid effectiveness in the education sector*, Global Partnership for Education, Washington D.C., Outubro de 2012
- GPEDC (2013) *Monitoring framework of the global partnership*, Global Partnership for Effective Development Cooperation, Paris
- IHP+ (2013) *Strengthening mutual accountability to improve health development effectiveness and results: agreements by IHP+ signatories in Nairobi on the future monitoring approach*, International Health Partnership+
- JMP (2013) *Ending inequalities: a cornerstone of the post-2015 development agenda*, Programa Conjunto de Monitorização, OMS/UNICEF e o Relator Especial da ONU sobre os Direitos Humanos à Água e ao Saneamento.
- Martin, M, Watts, R and Rabinowitz, G (2011) *Monitoring implementation of the Busan Partnership Agreement; why “global light” and “country-focused” must work together effectively*, UKAN/DFI
- O’Meally, S (2010) *Laos’ story: unsung progress in rural sanitation: building the foundations in Lao PDR*, Overseas Development Institute: Development Progress, Londres
- OCDE (2005) *Paris Declaration on Aid Effectiveness (indicators of progress)*, OCDE , Paris, 2005
- OCDE (2008) *2008 survey on monitoring the Paris Declaration – Making aid more effective by 2010*, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), Paris
- OCDE (2009) *Mutual accountability: emerging good practice, note prepared for DCF by Task Team on Mutual Accountability of the Working Party on Aid Effectiveness*, OCDE , Paris
- OCDE (2011) *Aid effectiveness 2005-10: progress in implementing the Paris Declaration*, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), Paris
- OCDE (2013) *Outlook on aid – Survey on donors’ forward spending plans 2013-16*, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, Paris, Abril de 2013

- OCDE (2014a) Base de dados estatísticos da OCDE – Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC 1]; acesso aos dados em Julho de 2013, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
- OCDE (2014b) QWIDS database – Aid (ODA) commitments to ‘water and sanitation’; acesso aos dados em Fevereiro de 2014, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
- SDA (2014) *Water supply and sanitation in Timor-Leste – Service delivery assessment: turning finance into services for the future*, Water and Sanitation Programme, Banco Mundial, Washington
- SWA (2013) *2013 progress update on the 2012 Sanitation and Water for All High Level Meeting political commitments*, Saneamento e Água para Todos, Nova Iorque.
- Tilley, H (2013) *Unblocking results case study: rural water in Tanzania*, Overseas Development Institute, London
- Welle, K, Evans, B, Tucker, J e Nicol, A (2008) *Fluid dynamics? Achieving greater progress on aid effectiveness in the water sector – lessons from three countries*, Overseas Development Institute, Londres
- OMS e UNICEF (2013) *Progress on sanitation and drinking water: 2013 update*, Programa Conjunto de Monitorização da Organização Mundial de Saúde e UNICEF, Genebra
- OMS e UN-Water (2012) *GLAAS 2012 report: UN-Water global analysis and assessment of sanitation and drinking water: the challenge of extending and sustaining services*, Organização Mundial de Saúde e UN-Water, Genebra
- Wood et al (2011) *The evaluation of the Paris Declaration, final report, phase 2, 2011*
- Banco Mundial (2013) *Project information document (PID) appraisal stage: Ethiopia Water Supply and Sanitation Project II. Report number PIDA2381*, Banco Mundial: Washington D.C.



O ODI é um think-tank independente no RU, líder sobre o desenvolvimento internacional e as questões humanitárias.

A nossa missão é inspirar e informar as políticas e as práticas que levam à redução da pobreza, ao alívio do sofrimento e à concretização dos meios de subsistência sustentáveis, que realizamos reunindo investigação aplicada de alta qualidade, conselhos práticos sobre as políticas e divulgação e debates centrados nas políticas.

Trabalhamos com parceiros nos sectores público e privado, tanto em países em desenvolvimento como desenvolvidos.

Os leitores são encorajados a reproduzir o material dos Relatórios do ODI para as próprias publicações, desde que não sejam vendidas comercialmente. Como detentor do copyright, o ODI pede os devidos reconhecimentos e uma cópia da publicação. Para utilização online, pedimos aos leitores que façam a ligação à fonte original no website do ODI. As opiniões apresentadas neste documento são as dos autores e não representam necessariamente as opiniões do ODI.

© Overseas Development Institute 2014. Este trabalho foi autorizado no âmbito de uma Licença de Atribuição Não Comercial Creative Commons (CC BY-NC 3.0).

ISSN: 2052 -7209

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
Londres SE1 8NJ
Tel +44 (0)20 7922 0300
Fax +44 (0)20 7922 0399



A WaterAid transforma vidas melhorando o acesso à água segura, à higiene e ao saneamento nas comunidades mais pobres do mundo.

Trabalhamos com parceiros locais e influenciamos os responsáveis pelas decisões para maximizar o nosso impacto.

WaterAid
47-49 Durham Street
Londres SE11 5JD
Tel +44 (0)20 7793 4500