

Abordagem de Cluster

Introduzida em 2005 como parte da Reforma Humanitária alargada e mais elaborada no âmbito da Agenda Transformativa do Comité Permanente Inter-Agências (IASC), a Abordagem de Cluster visa tornar a resposta humanitária mais previsível através de uma melhor coordenação setorial entre os intervenientes humanitários. O objetivo é facilitar uma liderança e cooperação mais previsíveis, reforçar as parcerias, melhorar o planeamento e a definição de prioridades, e aumentar a responsabilização.

Visão geral da abordagem de Cluster

Conforme definido pela [Nota de Orientação do IASC](#), os Clusters são constituídos por organizações humanitárias - incluindo agências da ONU, organizações não governamentais (ONG), a Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho, e outras organizações da sociedade civil - bem como, em alguns casos, outros interessados - incluindo representantes do governo. Estas organizações trabalham em conjunto para responder às necessidades identificadas num setor específico (*por exemplo* a logística, a coordenação de acampamentos, a saúde, a proteção). Os clusters fornecem um enquadramento para os intervenientes envolvidos numa resposta setorial: Responder conjuntamente a necessidades que tenham sido comumente identificadas; Desenvolver planos estratégicos de resposta adequados com objetivos comuns; e Coordenar eficazmente - tanto entre si como com as autoridades nacionais que lideram a resposta.

A Abordagem de Cluster pretende reforçar a capacidade global, a eficácia e a gestão da resposta humanitária de quatro formas fundamentais:

- Assegurar uma liderança mais previsível e responsabilidades claramente definidas através da identificação de Líderes de Cluster, que são responsáveis pela coordenação das atividades do seu respetivo setor.
- Garantia de respostas atempadas e eficazes, incluindo através da manutenção da capacidade global, listas de peritos formados, e reservas.
- Reforço da parceria entre todos os intervenientes humanitários e garantia de ligações mais coerentes com as autoridades nacionais.
- Melhorar a coordenação e priorização estratégica no terreno, conduzindo a menos lacunas e duplicações.

Existem **11 clusters globais**, cada um com agências líderes claramente designadas e Termos de Referência específicos acordados pelo IASC que esboçam papéis e responsabilidades. A abordagem de Cluster é flexível e não é imposta a nível de país num "tamanho único", uma vez que a sua coordenação visa ser orientada para o terreno e para as necessidades.

| Atividade do Cluster | Agência líder |
|--------------------------------------|---|
| Coordenação e gestão de acampamentos | OIM/ACNUR |
| Recuperação precoce | PNUD |
| Educação | UNICEF |
| Telecomunicações de emergência | PAM |
| Segurança alimentar | PAM & FAO |
| Saúde | OMS |
| Logística | PAM |
| Nutrição | UNICEF |

| | |
|----------------------------|----------------------------|
| Proteção | ACNUR |
| Abrigo | IFRC/UNHCR |
| Água, saneamento e higiene | UNICEF |

Em qualquer resposta humanitária, o Coordenador Humanitário (CH) - ou o Coordenador Residente da ONU (CR), se não tiver sido nomeado um CH - em consulta com a Equipa Humanitária do País (EHP), chega a acordo sobre as necessidades setoriais prioritárias e as estruturas de coordenação relacionadas (*ou seja* Clusters) que são adequadas à resposta. O CH/CR e a EHP também chegam a acordo sobre quais os intervenientes humanitários que estão melhor colocados para assumir a responsabilidade de liderança de um Cluster no contexto específico do país. A decisão é baseada na presença organizacional, capacidade e vontade, e a estrutura global de liderança de clusters acordada pelo IASC. Devido à capacidade e recursos, uma agência da ONU funciona normalmente como líder de Cluster mas, cada vez mais, as organizações da sociedade civil desempenham um papel de liderança ou de coliderança. Subsequentemente, o CH partilha o acordo relativo à coordenação e mecanismos de liderança a nível nacional com o Coordenador de Ajuda de Emergência (CAE). Isto deve então ser aprovado pelo IASC a nível global.

Enquanto que os Clusters têm como objetivo proporcionar uma maior coerência na coordenação das respostas setoriais, a coordenação interagrupamentos procura assegurar uma maior coordenação através de uma resposta multissetorial. A nível operacional, a coordenação intergrupos esforça-se por assegurar um plano de resposta humanitária transsetorial claramente articulado, que os recursos sejam devidamente hierarquizados entre grupos, que as questões transversais (tais como o género e o ambiente) e as áreas temáticas multissetoriais sejam abordadas de forma adequada e consistente, e que as lacunas e duplicações sejam evitadas.

Além disso, uma coordenação intergrupos eficaz é fundamental para assegurar que as atividades intersetoriais (tais como a avaliação das necessidades) sejam bem coordenadas, que as estratégias de mobilização de recursos e advocacia sejam consistentes em todos os clusters, e que sejam acordadas por comum acordo estratégias coerentes e abrangentes de transição e de saída para os clusters.

É geralmente estabelecido um fórum de coordenação intercluster a nível operacional, presidido pelo Chefe do Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) ou o seu designado. Reúne os Coordenadores de Cluster como representantes dos respetivos Clusters e pontos focais para questões transversais. O fórum recebe orientações sobre questões estratégicas e políticas da EHP e transmite à EHP amplas prioridades e preocupações operacionais. A coordenação intercluster deve ser sempre orientada e promover os princípios humanitários e de parceria.

Líderes de Cluster Globais

Um líder de Cluster é a organização que recebeu o mandato do IASC para assumir a liderança na implementação da abordagem de Cluster no que diz respeito a uma dimensão específica de ação humanitária (*por exemplo* saúde, abrigo, logística). É responsável globalmente perante o Coordenador de Ajuda de Emergência (CAE) e no país perante o CH. Além disso, para qualquer Cluster definido pelo IASC, o líder do Cluster designado é o **fornecedor de último recurso**. Isto significa que, quando necessário - e dependendo do acesso, segurança e disponibilidade de financiamento - o líder do cluster deve estar preparado para assegurar a prestação dos serviços necessários para preencher as lacunas cruciais identificadas pelo grupo e refletidas no Plano de Resposta Humanitária. Representa um compromisso dos líderes de Cluster para fazer o seu melhor para assegurar uma resposta adequada e apropriada.

A Abordagem de Cluster opera a dois níveis. **A nível global**, o objetivo é reforçar a preparação e a capacidade técnica a nível do sistema para responder a emergências humanitárias, através da designação de líderes de Cluster globais e da garantia de uma liderança e responsabilização previsíveis em todos os principais setores ou áreas de atividade. **A nível nacional**, o objetivo é assegurar uma resposta mais coerente e eficaz através da mobilização de grupos de agências, organizações e ONG para responder de forma estratégica em todos os setores ou áreas-chave de atividade, tendo cada setor uma liderança claramente designada, tal como acordado pelo CH e pela EHP. O CH - com o apoio do OCHA - mantém a responsabilidade de assegurar a adequação, coerência e eficácia da resposta humanitária global e é responsável perante o CAE.

Os líderes do cluster no país são responsáveis perante o CH por facilitar um processo a nível setorial destinado a assegurar o seguinte:

- Inclusão de parceiros humanitários chave.
- Estabelecimento e manutenção de mecanismos adequados de coordenação humanitária.
- Coordenação com as autoridades nacionais/locais, instituições estatais, sociedade civil local e outros intervenientes relevantes.
- Abordagens participativas e baseadas na comunidade.
- Atenção às questões transversais prioritárias.
- Avaliação e análise das necessidades.
- Preparação para emergências.
- Planeamento e desenvolvimento de estratégias.
- Aplicação de normas.
- Monitorização e relatórios.
- Advocacia e mobilização de recursos.
- Dar prioridade ao desenvolvimento de capacidades.
- Prestação de assistência ou serviços como último recurso.

Ativação de cluster

No âmbito da Agenda Transformativa, os líderes do IASC concordaram que a ativação dos Clusters deve ser mais estratégica, menos automática, e mais limitada no tempo do que foi anteriormente observado. Os CH só devem recomendar a sua ativação quando existir uma lacuna identificada no ambiente de habilitação que justifique a sua ativação. Deve notar-se que 1) a ativação formal dos Clusters pode ser difícil em circunstâncias em que a capacidade governamental é limitada; 2) para assegurar que os Clusters continuem a funcionar apenas enquanto são estritamente necessários, os planos de desativação e transição dos Clusters devem ser preparados o mais cedo possível após a ativação; a construção da capacidade dos parceiros locais e do governo deve ser um objetivo desde o início.

Os critérios para ativação de cluster são cumpridos quando:

- Existem lacunas de resposta e coordenação devido a uma deterioração acentuada ou a uma alteração significativa da situação humanitária.
- A capacidade de resposta ou coordenação nacional existente não consegue satisfazer as necessidades de uma forma que respeite os princípios humanitários devido à escala das necessidades, ao número de intervenientes envolvidos, à necessidade de uma abordagem multissetorial mais complexa, ou a outros constrangimentos na capacidade de responder ou aplicar princípios humanitários.

O procedimento para ativar um Cluster ou Clusters é o seguinte:

1. Os CR/CH e Agências Líder de Cluster (ALC), apoiados pela OCHA, consultam as autoridades nacionais para estabelecer os mecanismos de coordenação humanitária

existentes, e as respetivas capacidades.

2. As ALC globais são alertadas pelos seus representantes nacionais e a OCHA, antes da reunião da Equipa de País da ONU (UNCT)/EHP para discutir a ativação, a fim de assegurar a sua representação na reunião.
3. O CR/CH, em consulta com a UNCT/EHP, determina quais os Clusters que devem ser recomendados para ativação, auxiliados pela análise da situação e pelo planeamento da preparação. Em cada caso, a decisão deve ser baseada nos critérios acima mencionados.
4. O CR/CH, em consulta com a UNCT/EHP, seleciona as ALC com base na capacidade de coordenação e resposta das agências, presença operacional, e capacidade de escalonamento. A seleção de ALC espelha idealmente disposições globais; mas isto nem sempre é possível e por vezes outras organizações estão em melhor posição para liderar. No âmbito da Agenda Transformativa do IASC, as ALC foram encorajadas a considerar o desenvolvimento de uma liderança de Cluster claramente definida, acordada e apoiada, sempre que possível, com as ONG.
5. O CR/CH escreve ao CAE, após consulta com a EHP, descrevendo as disposições recomendadas para os Cluster, sugerindo ALC, e explicando porque é que determinados Clusters precisam de ser ativados. Nos casos em que também foram acordadas soluções de coordenação não-Cluster, estas também são descritas.
6. O CAE transmite a proposta aos Diretores do IASC para aprovação no prazo de 24 horas e informa o CR/CH em conformidade. Os Diretores podem pedir ao Grupo de Diretores de Emergência do IASC para discutir em mais pormenor, se necessário.
7. O CAE escreve ao CR/CH para confirmar a aprovação da ativação dos Clusters sugeridos e/ou fornecer feedback dos líderes do IASC.
8. O CR/CH informa os parceiros relevantes quando as decisões sobre os Clusters e ALC são aprovadas.

A Agenda Transformativa do IASC declara que os Clusters serão geridos profissionalmente por Coordenadores de Cluster dedicados, formados e experientes, que será dada prioridade à gestão da informação, e que os recursos serão reunidos a fim de melhorar a recolha e análise de dados sobre o progresso e impacto das atividades de Cluster.

Funções do Cluster

1. Apoiar a prestação de serviços ao:

- Fornecer uma plataforma que assegure que a prestação de serviços é impulsionada pelo Plano de Resposta Humanitária e prioridades estratégicas.
- Desenvolver mecanismos para eliminar a duplicação da prestação de serviços.

2. Informar a tomada de decisões estratégicas do CR/CH/EHP ao:

- Preparar avaliações de necessidades e análise de lacunas (em dentro dos Clusters, utilizando ferramentas de gestão da informação, conforme necessário) para informar a definição de prioridades.
 - Identificar e encontrar soluções para lacunas (emergentes), obstáculos, duplicação, e questões transversais.
 - Formular prioridades com base na análise.
-

3. Planear e implementar estratégias de Cluster ao:

- Desenvolver planos setoriais, objetivos e indicadores que apc diretamente a realização dos objetivos estratégicos da respo: global.
- Aplicar e aderir a normas e orientações comuns.
- Clarificar os requisitos de financiamento, ajudar a estabelece prioridades, e concordar com as contribuições do Cluster par propostas globais de financiamento humanitário do CH.

4. Monitorizar e avaliar o desempenho ao:

- Monitorizar e elaborar relatórios sobre atividades e necessid:
- Medir o progresso em relação à estratégia do Cluster e aos resultados acordados.
- Recomendar medidas corretivas sempre que necessário.

5. Desenvolver a capacidade nacional em matéria de preparação e planeamento de contingência.

6. Apoiar uma forte advocacia ao:

- Identificar preocupações e contribuir com informações e mensagens chave para o envio de mensagens e ações do CH
- Realizar ações de defesa em nome do Cluster, dos seus meml das pessoas afetadas.

O líder do Cluster, para além das suas responsabilidades como fornecedor de último recurso, apoia as seis funções centrais do Cluster.