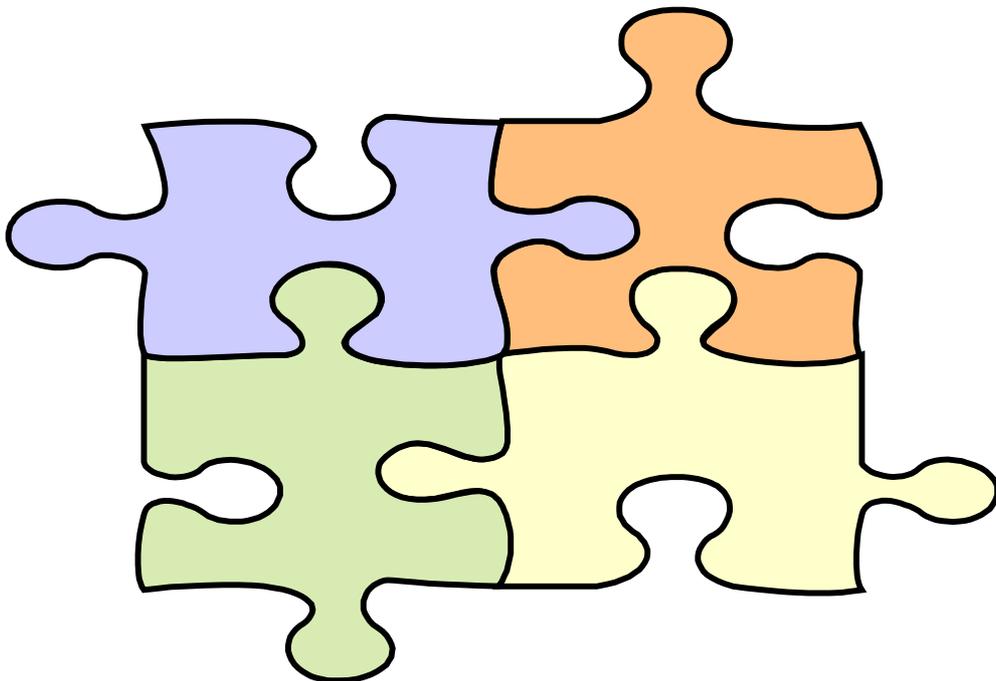


HARMONIZAÇÃO E ALINHAMENTO



PLANO DE ACÇÃO DE PORTUGAL



Ficha Técnica

Título:

Harmonização e Alinhamento – Plano de Acção de Portugal

Edição:

Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
Ministério dos Negócios Estrangeiros

Contacto:

Av. da Liberdade, 192 3º 1250-147 Lisboa
Tel: (351) 21 317 67 00

Website:

<http://www.ipad.mne.gov.pt>

Data:

Fevereiro de 2005

Índice

1. Introdução	4
Parte I.....	6
2. Os Compromissos.....	6
3. O Enquadramento Internacional.....	7
Parte II.....	9
4. O Plano de Acção	9
4.1. Entre Doador e País Parceiro	9
4.2. Entre Agências Doadoras	10
4.3. Nos Sistemas dos Doadores	11

Plano de Acção de Portugal para a Harmonização e Alinhamento

1. Introdução

O presente Documento responde aos compromissos assumidos por Portugal perante a Comunidade Internacional, para uma harmonização e alinhamento de políticas, práticas e procedimentos, no sentido de uma maior eficácia da ajuda.

A formulação de um Plano de Acção visa materializar um conjunto de medidas a implementar pela Cooperação Portuguesa, de forma a que o Estado Português contribua com a sua quota-parte para uma ajuda mais eficaz, no cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

Este Plano de Acção resulta de um Plano Interno¹ inicial sobre Harmonização que previa um conjunto de tarefas de sensibilização e de disseminação das *Boas Práticas*² do CAD, das quais se destaca:

- A elaboração de um documento-síntese sobre Harmonização (com tradução para português da Declaração de Roma e resumo das Boas Práticas)³.
- Realização de um *workshop* sobre a Harmonização.
- Distribuição (e conseqüente análise) de questionários, relativos ao tema, pelas estruturas do IPAD e Embaixadas.⁴

De modo a que cada estrutura da Cooperação Portuguesa possa observar e adoptar as regras e procedimentos *infra* explanados, o presente documento será difundido de forma ampla e consistente. A adopção de procedimentos sobre a Harmonização não é um processo estanque e de temporalidade limitada, pelo que os contributos que advenham da análise do presente documento e que permitam uma maior adequação, simplificação e flexibilização de regras e procedimentos, serão acolhidos e integrados em reflexões futuras sobre o tema.

A adopção de políticas de Harmonização e de Alinhamento corresponde a um processo gradual de mudança na forma como se encara a cooperação para o desenvolvimento. Desta forma, e para uma maior sensibilização de todos os

¹ O Plano Interno calendarizava as actividades a desenvolver por Portugal no âmbito da Harmonização. Respeitando a calendarização imposta, Portugal comprometeu-se a publicar, até inícios de 2005, o seu Plano de Acção. Acessível em: http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=201&Itemid=221.

² DAC Guidelines and Reference Series: *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Acessível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf>.

³ Acessível em: http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=201&Itemid=221.

⁴ A redacção do presente documento assenta, de forma relevante, na análise das respostas aos questionários, bem como nos resultados do *workshop* e de contributos vários.

actores da Cooperação Portuguesa, torna-se premente que procedamos à contextualização deste processo. Em conformidade, a Parte I do documento explana sobre a conceptualização da Harmonização e Alinhamento. A Parte II centra-se na análise das prioridades Portuguesas, identificando as medidas que Portugal adoptará, no âmbito do processo de harmonização e alinhamento.

Parte I

2. Os Compromissos

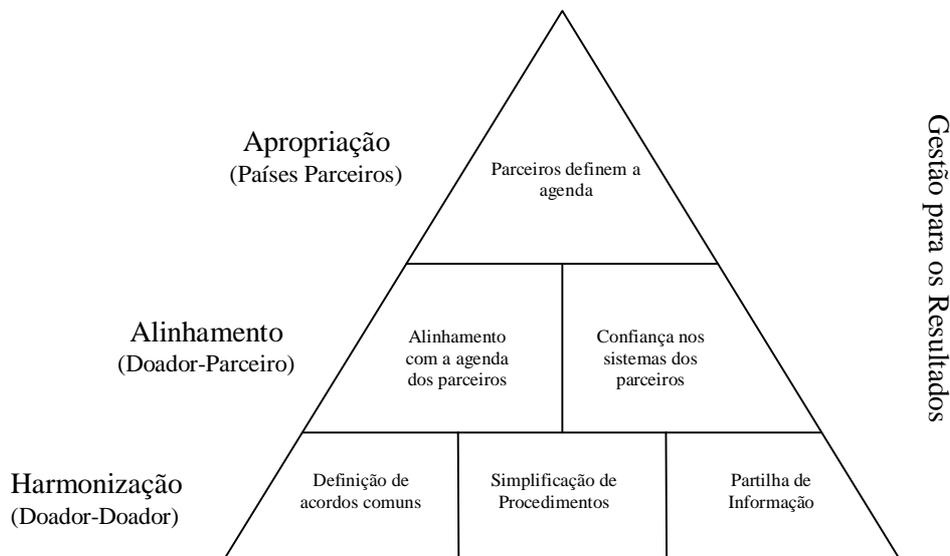
Na Declaração de Roma, Portugal e restantes Estados-membros, comprometeram-se a um programa ambicioso, que pode ser resumido em três grandes áreas: harmonização, alinhamento e apropriação (*ownership*).

A **HARMONIZAÇÃO** refere-se aos esforços dos doadores na uniformização e simplificação da concessão da ajuda. Nesse sentido, os doadores devem: harmonizar as suas políticas, procedimentos e práticas; intensificar a cooperação delegada; dar maior flexibilidade e poder de decisão às representações no terreno; e desenvolver incentivos, ao nível interno das instituições da Cooperação Portuguesa, fomentando um reconhecimento geral dos benefícios decorrentes da harmonização.

O **ALINHAMENTO** diz respeito à articulação da ajuda dos doadores com as estratégias e prioridades de desenvolvimento do país parceiro. Pressupõe que no fornecimento da ajuda, os doadores utilizarão, de forma progressiva, os sistemas desses países, promovendo, inclusive, a capacitação dos mesmos, sempre que necessário, em detrimento do recurso a sistemas paralelos dos doadores.

A **APROPRIAÇÃO**, pelo país parceiro, significa que os doadores reconhecem a necessidade de ser o país parceiro a definir a sua própria agenda do desenvolvimento, e ser esta a orientar a actividade dos doadores.

Figura 1. Pirâmide da Eficácia da Ajuda



Fonte: CAD/OCDE

3. O Enquadramento Internacional

No contexto dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)⁵ com os quais a comunidade internacional se comprometeu, a Harmonização e o Alinhamento são encarados como processos essenciais para uma ajuda mais eficaz, por forma a contribuir para a prossecução dessas metas internacionais.

A Conferência de Monterrey⁶ representou o culminar de um processo, encetado pela comunidade internacional, de reforma do sistema de cooperação internacional. Daí resultou o chamado “Consenso de Monterrey”, que significa a renovação da vontade política relativamente aos ODM, uma abordagem a novas estratégias de combate à pobreza, a fontes de financiamento inovadoras e alternativas, a novas parcerias, e onde se reassumiu a responsabilidade dos parceiros pelo seu desenvolvimento. Este Consenso inclui, igualmente, um compromisso no sentido da coordenação das políticas e da harmonização de procedimentos.

Associada a estes desenvolvimentos, a OCDE, por intermédio do Grupo de Trabalho para a Eficácia da Ajuda e seus sub-grupos⁷, publicou um documento de *Boas Práticas* para a Harmonização e o Alinhamento. Boas Práticas que, uma vez adoptadas, deverão conduzir a uma melhoria dos procedimentos dos países doadores por forma a promover a apropriação pelos parceiros, permitindo o aumento das suas capacidades na gestão da ajuda externa, reduzindo a carga administrativa e os custos de transacção associados à sua concessão.

Entendeu-se que as *Boas Práticas* deveriam cobrir três áreas específicas:

- **Boas Práticas entre doadores e governos parceiros**, ou seja, a convergência com as prioridades e procedimentos dos beneficiários, o que envolve uma maior confiança nos sistemas dos parceiros na administração da ajuda, encorajando a partilha de objectivos e a clarificação das expectativas.
- **Boas Práticas entre as agências doadoras**, ou seja, a coordenação entre doadores, essencialmente, para evitar duplicação de trabalho e reduzir os custos administrativos impostos aos Governos parceiros, melhorando dessa forma a transparência, a responsabilidade, a compreensão e a confiança entre doadores.
- **Boas Práticas nos sistemas dos doadores**, envolvendo a simplificação dos procedimentos e práticas de modo a fortalecer as capacidades e a apropriação dos parceiros e reduzir os custos da gestão da ajuda.

⁵ Adoptados na Cimeira do Milénio por 189 EM da ONU, em 2000. Acessível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/> e http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=221&Itemid=230.

⁶ Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em Março de 2002, em Monterrey.

⁷ De destacar os trabalhos da *Task Team* sobre Harmonização e Alinhamento.

A adopção destas boas práticas requer a necessária flexibilidade de políticas e procedimentos dos vários actores envolvidos na cooperação para o desenvolvimento, adaptando-as, necessariamente, às características quer institucionais, quer da própria cooperação para o desenvolvimento, de cada doador.

A União Europeia (UE), na sequência das conclusões aprovadas no Conselho Europeu de Barcelona, encetou, igualmente, esforços no sentido de promover e contribuir de forma activa e inovadora para o debate da harmonização. Foi criado um Grupo *Ad-hoc* sobre Harmonização que, recentemente, apresentou um Plano de Acção da UE (Comissão e Estados-Membros) para a coordenação e harmonização, que foi aprovado no CAGRE de Novembro de 2004. Este trabalho deverá constituir a contribuição da UE para o Fórum de Alto Nível sobre Harmonização e Alinhamento que terá lugar em Paris, em Março de 2005.

Parte II

4. O Plano de Acção

A definição das prioridades de Portugal na implementação das práticas de harmonização observa os contributos do Documento de Boas Práticas do CAD, do Plano de Acção da UE para a Coordenação e Harmonização, bem como os elementos recolhidos junto dos agentes da Cooperação Portuguesa.

Pretende-se que o presente Plano de Acção seja um documento instrumental e de referência, pelo que as medidas nele identificadas são unicamente aquelas que Portugal considera exequível implementar⁸.

Para a sua apresentação, optou-se pela estrutura das Boas Práticas, ou seja, a identificação dos três planos nos quais os esforços de harmonização deverão ser desenvolvidos:

- Entre Doador e País Parceiro.
- Entre Agências Doadoras.
- Nos Sistemas dos Doadores.

4.1. Entre Doador e País Parceiro

De modo a garantir que a ajuda ao desenvolvimento fomente nos parceiros a sua responsabilidade e capacidade de implementação das políticas de cooperação, Portugal propõe-se a:

- Manter um bom nível de diálogo e de partilha de informação com os parceiros.
- Construir os seus programas de Cooperação com base nas Estratégias de Redução da Pobreza dos países parceiros, ou documentos equivalentes, de modo a responder às necessidades e prioridades por eles identificadas.
- Construir os seus programas de cooperação numa base plurianual, de modo a garantir a necessária previsibilidade da ajuda.
- Alinhar, gradualmente, a programação com os processos orçamentais dos parceiros, implementando programações financeiras de médio-prazo para a ajuda.
- Concentrar a ajuda em países e em sectores específicos, em função das especificidades de cada parceiro, evitando a dispersão e os projectos avulsos.

⁸ Este não é um processo estanque, pelo que não se exclui a adopção de outras medidas quando forem consideradas exequíveis.

- Fortalecer a formação local e capacitação dos sistemas dos parceiros, com especial destaque para os chamados “Estados frágeis”, nomeadamente ao nível da:
 - Governação, finanças públicas, estatísticas, gestão e administração pública.
 - Elaboração das estratégias sectoriais dos parceiros e gestão dos seus programas e projectos.
- Criar mecanismos para a participação do sector privado e da sociedade civil na implementação da ajuda.
- Utilizar, sempre que possível e desejável, as novas modalidades de ajuda, tais como:
 - Apoio directo ao orçamento. Em países com sistemas adequados e uma gestão macroeconómica estável, incentivar o recurso à modalidade “apoio orçamental”, numa base plurianual.
 - Apoio a programas sectoriais, nomeadamente na área da Educação e da Saúde (Ex: SWAP⁹).

4.2. Entre Agências Doadoras

No sentido de aprofundar a coordenação com outros doadores, de forma a evitar duplicação de trabalho e a reduzir os custos administrativos impostos aos parceiros, Portugal compromete-se a:

- Reformular e normalizar o modelo de preparação dos programas de cooperação com os países parceiros tendo como base as orientações do *Common Framework for Country Strategy Papers*¹⁰, da União Europeia.
- Desenvolver progressivamente, e sempre que se revele eficiente e reduza os custos de transacção, procedimentos comuns de acompanhamento e monitorização dos programas e projectos, bem como avaliações conjuntas com outros doadores ou a adopção dos resultados de avaliações realizadas por outros Estados.
- Divulgar os documentos estratégicos, os projectos e programas de cooperação e estudos relevantes, incentivando um maior diálogo e partilha de informação, quer através do *site* do IPAD¹¹, disponibilizando a informação em língua Portuguesa e Inglesa, quer utilizando outros já existentes, como o *Country Analytic Work website*¹² do Banco Mundial, o *Harmonisation website*¹³, do CAD, ou ainda o *website* da Comissão Europeia¹⁴.

⁹ Por definição, os SWAP (Sector Wide Approach) traduzem uma abordagem de apoio a uma política de um sector (sob a liderança do Governo parceiro), pautada por um processo de coordenação entre doadores e Governo parceiro, por um quadro de despesa associado, por um sistema de monitorização e, sempre que possível, por sistemas de implementação comuns para a notificação e gestão financeira.

¹⁰ Quadro Normalizado para os Documentos de Estratégia por País.

¹¹ <http://www.ipad.mne.gov.pt>

¹² <http://www.countryanalyticwork.net>

¹³ <http://www.aidharmonisation.org/>

¹⁴ <http://www.europa.int/comm/development>

- Incrementar a participação, sempre que possível, em missões conjuntas com outros doadores.
- Intensificar a coordenação entre as representações de Portugal nos países parceiros e as representações da Comissão Europeia, dos Estados-membros e de outros doadores nesse país.
- Assegurar uma gradual articulação e complementaridade com outros doadores em sectores de intervenção comum, reforçando, nomeadamente, o intercâmbio de assistência técnica oriunda de vários doadores.
- Participar, com outros doadores, em modalidades de ajuda coordenadas entre doadores e parceiros. Essa participação deverá registar-se em todo o ciclo dessa ajuda, ou seja, desde a sua concepção até ao seu acompanhamento e avaliação (ex: negociação, acompanhamento e avaliação do apoio orçamental negociado entre doadores e Governo de Moçambique).
- Participar em programas de carácter regional e global, designadamente nos Fundos Globais para a área da Saúde e da Educação.

4.3. Nos Sistemas dos Doadores

De modo a harmonizar procedimentos e a permitir a flexibilidade necessária ao nível da estrutura e programação da cooperação, Portugal propõe-se a:

- Criar um quadro coerente de procedimentos. Uma vez informados pelo *Common Framework for Country Strategy Papers*, da União Europeia, deverão ser concebidos formatos únicos para os Programas Indicativos de Cooperação (PIC), bem como para outros documentos como manuais de procedimentos para a monitorização e avaliação dos projectos/programas de cooperação.
- Aumentar o número de missões conjuntas entre as entidades da Cooperação, através de prévia informação ao IPAD do calendário de missões de cada organismo.
- Promover uma descentralização de competências para uma maior tomada de decisão pelas Embaixadas no terreno.
- Garantir um fluxo de informação constante e actual entre a sede e as Embaixadas no terreno, para uma gestão mais eficiente do programa de cooperação.
- Reduzir o número de relatórios individuais, através da realização de missões de acompanhamento conjuntas.

- Melhorar a coordenação entre os actores da Cooperação Portuguesa, através de uma regular utilização dos mecanismos formais existentes, designadamente a CIC (Comissão Inter-ministerial para a Cooperação) e o Programa Orçamental de Cooperação, de modo a fomentar a coordenação e a evitar a duplicação e multiplicidade de projectos.
- Reforçar o papel do Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa, enquanto instrumento básico da programação financeira a médio-prazo da ajuda pública portuguesa.
- Fomentar, de forma gradual, a construção de parcerias com a sociedade civil e o sector privado (PPP), fazendo-as reflectir nos programas de cooperação.
- Dar continuidade à disseminação das questões de harmonização, através da difusão *on-line* (site IPAD) de relatórios, *guidelines*, boas práticas, plano de acção, manuais. No mesmo sentido, promover *links* para os *sites* oficiais dos países parceiros, bem como de organizações não governamentais locais.
- Dar continuidade a acções de sensibilização e de informação (ex: reuniões, *workshop*).