



REFLEXÕES SOBRE AS ORIENTAÇÕES FUTURAS E SOBRE O MECANISMO DE DIÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Relatório Final

Versão Final

Dr. Fernando Jorge Cardoso & Florent Blanc, Ph.D.

30/05/2019

PROJECTO IMPLEMENTADO PELO CONSÓRCIO



Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	1
1 O PROGRAMA PALOP-TL/UE: EXPERIÊNCIA E VISÃO ESTRATÉGICA	4
1.1 Experiência e Lições Aprendidas	4
1.2 Visão Estratégica e Reflexões sobre o Programa 2021-2027	7
2 SOBRE O DIÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
2.1 Reflectir sobre o diálogo	13
2.2 Reforçar o diálogo entre os parceiros PALOP-TL	16
ANEXOS	36
ANEXO 1: Lista de Entrevistados	36
ANEXO 2: Questionário	39
ANEXO 3: Lista de Programas	40
ANEXO 4: Lista de Projectos	41
ANEXO 5: Referências	47
ANEXO 6: Exercício de implementação de planificação no diálogo de políticas públicas	52
ANEXO 7: Passos para a organização do exercício de implementação	54
ANEXO 8: Importância da confiança no diálogo sobre políticas públicas	55
ANEXO 9: Envolvimento dos participantes no diálogo sobre políticas públicas	56
ANEXO 10: Abordagem da tomada de decisões e consensos num diálogo sobre políticas públicas: contributo do projecto SURE de Reforma de Políticas de Saúde	58
ANEXO 11: O diálogo sobre políticas públicas depende da escolha de um "bom" presidente	60
ANEXO 12: Participação das partes interessadas na formulação de políticas	61
ANEXO 13: Reforma agrária em Moçambique e envolvimento civil (ODI)	63
ANEXO 14: Escolha de prioridades e inclusão das partes interessadas	64
ANEXO 15: Contributo das partes interessadas para a formulação de políticas e escolha de opções	65
ANEXO 16: Boas práticas - contributo das partes interessadas nacionais para as reformas da política de saúde na Tunísia	66
ANEXO 17: Como as plataformas podem inspirar a próxima fase da cooperação PALOP-TL	67

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Relatório Final “Reflexões sobre as Orientações Futuras e sobre o Mecanismo de Diálogo de Políticas Públicas”, foi elaborado no âmbito do Projecto de Apoio à Implementação e Coordenação do Programa de Cooperação PALOP-TL e a UE, implementado pelo Consórcio CESO/EPTISA. Este relatório final está organizado em duas partes: a primeira parte visa sugerir uma visão para o próximo programa PALOP-TL/UE para 2021-2027 e a segunda parte propõe um mecanismo estruturado de diálogo sobre políticas públicas entre os parceiros.

O relatório foi elaborado com a ajuda de uma documentação vasta, sobretudo relacionada com programas e projectos e com as principais estratégias e orientações da ACP, da UE e dos PALOP-TL. Foram também fundamentais, para a análise e para as sugestões apresentadas neste documento, as entrevistas feitas a 57 partes interessadas.

A primeira parte é consagrada aos ensinamentos colhidos e às reflexões para o futuro.

Os **ensinamentos colhidos da experiência** revelam a consolidação dos fundamentos que estão na base dos programas iniciados em 1992: do lado dos PALOP-TL, os laços históricos e políticos, uma língua partilhada e procedimentos administrativos comuns; e do lado da UE, o interesse em reunir países com afinidades que ajudem a articular projectos e a desenvolver o diálogo sobre questões e posições de interesse comum na esfera internacional. Para ambas as partes, a partilha de princípios e de valores fundamentais foi considerada um elemento crucial da cooperação.

Alguns domínios de cooperação foram encarados como acções centrais a par dos diversos programas aprovados e implementados. Essas acções materializaram-se sobretudo em projectos que visavam o reforço das instituições públicas e a boa governação, bem como a formação dos nacionais. No programa actual, foi adicionada a geração de rendimentos com vista à criação de emprego, sobretudo para jovens no sector da cultura, como uma prioridade fundamental e uma forma sólida de obter um apoio mais substancial por parte das autoridades locais, da sociedade civil e do sector privado.

A evolução da experiência conduziu à introdução de novos procedimentos e a uma melhor gestão dos programas. Foi o caso da concentração da coordenação técnica dos programas num dos países PALOP-TL (Moçambique), o que permitiu também à UE escolher a sua delegação neste país como contraparte do coordenador técnico regional. Outros ensinamentos revelaram a necessidade de conseguir uma participação mais estável dos organismos sectoriais da administração nos projectos e no diálogo de políticas públicas. O mesmo foi referido em relação à participação da sociedade civil, do sector privado e das autoridades locais, de forma a aumentar a sustentabilidade e a apropriação e, desta forma, conseguir uma maior visibilidade e apoio público para o programa.

A **visão estratégica e as reflexões** para o próximo programa mereceram um especial interesse e atenção das partes interessadas entrevistadas.

Algumas das reflexões diziam respeito a procedimentos para reforçar a cooperação entre e nas partes. É o caso da necessidade sentida de incluir nas fases de concepção, implementação e monitorização dos programas não apenas os diversos níveis de autoridades administrativas e actores não governamentais dos PALOP-TL, mas também as delegações da UE, permitindo uma melhor apropriação do processo colaborativo por ambos os lados.

A escolha das acções para o próximo programa revelou-se muito consensual. As questões preferidas foram o reforço das instituições públicas, a formação de peritos nacionais e a geração de rendimentos com vista à criação de emprego. Alguns dos entrevistados dos PALOP-TL referiram também a necessidade de permitir que a acção de geração de rendimento abrangesse projectos noutros sectores para além do cultural. A economia azul foi também um tópico bastante mencionado para o próximo Programa, sendo que todos os países têm plataformas continentais e os oceanos são uma fonte de recursos estratégicos.

Considerando os desenvolvimentos tecnológicos que estão a moldar a economia mundial, foi sublinhada por diversas partes interessadas a importância de incluir nos projectos a formação de peritos nacionais em domínios tecnológicos, como a tecnologia da informação, a digitalização, a biotecnologia e a energia, entre outros. Foi também referida a importância de apoiar as instituições e os peritos nacionais no que se refere ao estabelecimento de ligações com instituições e redes de referência especializadas internacionais, à promoção da integração dos países nos assuntos mundiais e ao auxílio para reter os cérebros nos seus países de origem. Estas últimas considerações conduziram à sugestão de novos tipos de acções para o próximo programa.

Finalmente, foi sublinhada a necessidade de ligar as acções e os projectos do programa PALOP-TL/UE com as estratégias nacionais. A cooperação Sul-Sul, inter-regional e triangular foi considerada uma linha de acção necessária, aliás, a relação com a CPLP foi frequentemente referida com sendo uma prioridade permanente.

Assim, este relatório propõe que se concentrem os fundos do programa PALOP-TL/EU para 2021-2027 em três acções principais: (i) o reforço das instituições públicas e da boa governação; (ii) a promoção do crescimento e do emprego; e (iii) os oceanos — a economia azul e o alargamento das fronteiras marítimas.

A segunda parte do Relatório trata da questão do Diálogo de Políticas Públicas

Estabelecer um mecanismo reforçado de diálogo sobre políticas públicas implica uma reflexão, já em curso entre os países PALOP-TL e a União Europeia, sobre as formas como perspectivam o futuro da sua relação. A sua aptidão para resolver questões de interesse comum, bem como a sua capacidade para superar os desafios futuros que afectam as políticas públicas e as práticas da cooperação dependem, em parte, da possibilidade de criar um diálogo entre iguais.

O diálogo permanece uma noção polissémica bem como um elemento comum de relações internacionais à volta do qual emergem, num sistema multilateral, relações pacíficas. Uma parte da tarefa empreendida neste estudo consiste em definir o que é um diálogo sobre políticas públicas e quais são as condições necessárias para estabelecer um mecanismo eficaz, sustentável e pertinente.

Enquanto o diálogo sobre políticas públicas é frequentemente utilizado, pela Comissão Europeia, de forma bilateral, o desafio para a parceria PALOP-TL/UE consiste em considerar tanto os pontos fortes como a diversidade proveniente dos seis países, e em incluir todos os actores envolvidos numa discussão sobre políticas públicas.

Este estudo, baseado em entrevistas e em trabalho documental, apresenta uma proposta de três níveis através da qual os parceiros PALOP-TL e UE podem reflectir sobre um mecanismo reforçado de diálogo sobre políticas públicas. Os níveis sobrepõe-se e são dependentes. A proposta, que segue uma abordagem metodológica sobre diálogo de políticas públicas — **processo, pessoas e conteúdo** — visa criar uma compreensão partilhada da noção e da prática, conduzir a uma reflexão sobre a participação das partes interessadas no processo de reforma das políticas públicas e, eventualmente, introduzir alguma flexibilidade na definição de prioridades e nas modalidades de cooperação reforçada entre os parceiros PALOP-TL.

O **nível 1** está concebido para reforçar as capacidades dos parceiros, e das respectivas delegações da UE, tendo em vista a compreensão e a prática do diálogo sobre políticas públicas. Através da organização de *workshops* a nível nacional, a proposta deve juntar os representantes do gabinete GON, os agentes de cooperação das delegações da UE e os participantes relevantes envolvidos regularmente nas actividades dos PALOP-TL para, em conjunto, reforçarem a sua capacidade de se dedicarem a e de liderarem actividades de diálogo sobre políticas públicas. Os participantes do *workshop* deverão elaborar uma série de directrizes escritas que servirão de referência futura e material de formação. O nível 1 conclui com a organização de um exercício de implementação através do qual os participantes planeiam um diálogo de políticas públicas sobre uma prioridade nacional identificada e relevante para a parceria PALOP-TL/UE, e iniciam uma reflexão sobre a inclusão das partes interessadas nacionais. Uma reunião a nível ministerial sobre os resultados do nível 1 determinará as prioridades escolhidas para serem implementadas pelos parceiros através dos mecanismos do nível 2. A proposta considera a articulação crucial entre os níveis de tomada de decisão nacional e regional, insistindo na importância da selecção de prioridades numa tal parceria.

O **nível 2** debruça-se sobre a inclusão de partes interessadas, no âmbito do processo de diálogo sobre políticas públicas, que contribuam para a capacidade de identificar e documentar o ciclo de políticas públicas através da apresentação de argumentos fundamentados. As actividades no nível 2 visam os espaços democráticos em que decorrem as conversações sobre políticas públicas e prestam atenção às formas como as partes interessadas são convidadas a participar. O seu envolvimento total assenta na capacidade de os convocadores os informarem sobre o processo, as respectivas directrizes e modalidades para uma participação plena. O nível 2 conclui com o estabelecimento, a nível nacional, de um diálogo sobre políticas públicas que pode influenciar todos os estágios do ciclo políticas públicas, desde a identificação das prioridades à sua monitorização e avaliação. A nível regional, esta inclusão permite conversações mais ricas e mais documentadas entre os parceiros, ao passo que a nível nacional a abrangência reforçou também a governação democrática local das reformas de políticas públicas.

Por último, o **nível 3** visa introduzir alguma flexibilidade na parceria. Tendo como base a noção de que, para ser sustentável, um mecanismo reforçado de diálogo sobre políticas públicas deve ser encarado como relevante pelos parceiros, o nível 3 propõe ajustamentos que permitam aos parceiros PALOP-TL desenvolver uma cooperação de geometria variável. Os parceiros com prioridades semelhantes, identificadas através do diálogo com as suas partes interessadas nacionais, podem desenvolver uma ambição comum, e apoiar-se mutuamente.

Através de uma plataforma para o diálogo, concentrando-se nas suas prioridades documentadas comuns, dois ou mais países podem tornar a sua parceria mais relevante e partilhar os resultados do seu trabalho com os restantes parceiros PALOP-TL. Através da utilização de plataformas que apoiam os seus diálogos, os parceiros PALOP-TL podem também mobilizar ferramentas de cooperação específicas, com base na formulação de pedidos concretos. As modalidades de cooperação triangular ou assistência directa das DG competentes, por exemplo, podem permitir, a partir de uma dada plataforma, facilitar aos parceiros PALOP-TL a implementação dos seus objectivos de reformas de políticas públicas.

A proposta de 3 níveis visa aproveitar os pontos fortes da parceria PALOP-TL/UE ao mesmo tempo que desenvolve o seu valor acrescentado e que permite aos parceiros contarem a sua história ao resto do mundo.

1 O PROGRAMA PALOP-TL/UE: EXPERIÊNCIA E VISÃO ESTRATÉGICA

Esta parte do relatório final aborda: (1) os ensinamentos colhidos da experiência dos PALOP-TL/UE; e (2) a visão estratégica e as reflexões para o próximo programa 2021-2027.

A análise que se segue reflecte o contributo de 59 partes interessadas, entrevistadas através de contactos directos, remotos e por escrito, que tiveram lugar entre Novembro de 2018 e Fevereiro de 2019, bem como os contributos recebidos dos dirigentes dos Gabinetes e Serviços dos Ordenadores Nacionais durante a missão preparatória do Vice-Ministro da XIII RON. Tem igualmente em conta diversas fontes escritas, desde o início do programa em 1992.

1.1 Experiência e Lições Aprendidas

Com foi referido, a experiência e os ensinamentos colhidos foram discutidos com diversas partes interessadas, geralmente através de entrevistas¹. A composição da amostra de entrevistados é a seguinte: 11 pertencem a autoridades nacionais e organismos públicos nos países PALOP-TL, 6 a representantes desses países em Bruxelas, 4 são gestores de alguns dos projectos em curso, 12 são membros das delegações da UE nos países PALOP-TL, 16 são funcionários da DEVCO, da EEAS e de outros organismos da CE e 10 de partes interessadas de outras proveniências.

A distribuição dos entrevistados por categoria funcional e por proveniência é apresentada no quadro que se segue.

Quadro 1: Distribuição das Entrevistas

Institutions	Ang	CV	GB	Moç	TL	STP	Outro	Total	%
PALOP-TL, nos países	2	1	2	1	4	1		11	18,6
PALOP-TL, em Bruxelas	1	1	1	1	1	1		6	10,2
Gestores de projecto							4	4	6,8
Membros das DUE	1	3	1	4	2	1		12	20,3
DEVCO, EEAS, CE							16	16	27,1
Outros							10	10	16,9
TOTAL	4	5	4	6	5	3	30	59	100

Fonte: dados recolhidos nas entrevistas

Para a elaboração deste relatório foi também utilizada documentação escrita. A disparidade e escassez de organização da informação recolhida desde 1992 não nos permite obter uma perspectiva consistente e

¹ A lista dos entrevistados e as questões suscitadas são apresentadas nos Anexos 1 e 2 deste relatório.

nítida da experiência, nomeadamente se o objectivo for medir os resultados ou o impacto de projectos desenvolvidos no passado e no presente. Contudo, a informação disponível permite retirar algumas conclusões quantitativas preliminares, tanto nos sectores considerados prioritários, como na distribuição dos recursos financeiros ao longo dos anos.

O quadro que se segue considera o montante total, em euros, e a distribuição sectorial dos 18 principais projectos concebidos e executados até ao programa PALOP-TL/UE 2014-2020 actual.

Quadro 2: Distribuição Sectorial dos Principais Projectos

Sectores	Nº de Projectos	Montante em M €	% (of 18)	M €/Número
Estatística	2	6,3	7,1	3,15
Cultura	2	5,5	6,3	2,75
Administração Pública	5	29,1	33	5,82
Finanças Públicas	2	8	9,1	4,55
Educação e Formação	2	9,15	10,4	5,2
Saúde	2	12,6	14,3	7,15
Justiça	3	17,5	19,8	6,6
TOTAL	18	88,15	100	

Fonte: <https://paloptl.eu/>

Os projectos foram financiados sobretudo com verbas do FED — 6 projectos financiados pelo 7.º FED, 3 pelo 8.º, 4 pelo 9.º e 5 pelo 10.º; alguns dos projectos enumerados ainda estão em curso, financiados pelos 9.º e 10.º FED.

Estes 18 projectos foram desenvolvidos em 7 sectores, nomeadamente estatísticas, cultura, governo e administração pública, finanças públicas, educação e formação, saúde e justiça. O financiamento global ascendeu a 88,15 milhões de euros, dos quais 79,13 milhões de euros (90 %) foram provenientes do FED². Considerando a lista e o conteúdo de cada um dos 18 projectos, podem referir-se algumas conclusões consentâneas com a narrativa encontrada na maioria da documentação consultada sobre os fundamentos que levaram à criação do grupo PALOP-TL: os laços históricos, a existência de uma língua comum, a partilha de valores fundamentais e a valorização de procedimentos administrativos comuns.

A crença continuada nestes fundamentos, e uma experiência considerada positiva com os projectos anteriores e actuais, ajudam a compreender a existência de uma opinião favorável e consensual para a continuação do programa.

²A lista dos programas, a lista dos projectos e as referências podem ser consultadas nos Anexos 3, 4 e 5.

Na realidade, os programas PALOP-TL/UE são vistos pelas partes interessadas como um complemento bem-sucedido dos PIN, sobretudo porque apoiam o desenvolvimento de cada país dentro das áreas prioritárias definidas, nomeadamente através do reforço de instituições públicas e do desenvolvimento de práticas e normas administrativas e legais comuns em diversos domínios (justiça, estatísticas, finanças, formação, etc.).

A acção do 11.º FED relacionada com a geração de rendimento através do emprego no sector cultural procura obter um maior envolvimento da sociedade civil e do sector privado, e é uma nova prioridade. A outra acção, Pro PALOP-TL ISC (fase 2), representa a continuação de uma tendência de reforço do trabalho de instituições públicas e de diálogo entre sectores e oficiais públicos dentro e entre os países PALOP-TL.

As opiniões que se seguem foram partilhadas por muitos dos entrevistados e confirmadas pela documentação escrita. Assim, podem ser consideradas como **ensinamentos colhidos da experiência**.

São as seguintes:

- a) O reforço e a capacitação das instituições, sobretudo das instituições públicas, foi uma prioridade clara dos programas anteriores. Esta apreciação foi salientada não apenas em relatórios e em avaliações globais ou parciais, mas também em entrevistas com as partes interessadas, sobretudo a entrevistados nos países, a gestores de projecto e a representantes das DUE. Esta conclusão é coerente com a necessidade sentida de reforçar a eficácia do Estado e da boa governação em todos os países do grupo.

Esta percepção não é vista como estando em conflito com a necessidade expressa de um maior envolvimento do sector privado e de outras partes interessadas não governamentais e locais nos diversos domínios e níveis da cooperação.

A geração de rendimentos através da promoção do emprego no sector cultural foi escolhida como uma nova prioridade para o programa actual, e captou cerca de dois terços dos fundos disponíveis para os projectos. O fundamento desta prioridade nasce de uma acção política dos países PALOP-TL para dar mais visibilidade e impacto ao programa e incluir a sociedade civil, o sector privado e as autoridades locais nos projectos, com vista a obter um apoio mais alargado da população. Algumas das partes interessadas referiram que a prioridade da geração de rendimento e de emprego devia ir além do sector cultural e abranger outros domínios, com uma especial atenção aos jovens.

Esta acção está também alinhada com as novas prioridades da União Europeia em matéria de ajuda ao desenvolvimento, que atribuem uma maior prioridade ao investimento, à criação de emprego e ao sector privado, também como forma responder às causas de migração irregular para a Europa.

- b) Existe uma percepção pouco clara sobre o impacto da descontinuidade de alguns projectos. Como um conjunto de projectos financiados através de FED anteriores ainda está em curso, não existe, nesta altura, uma percepção clara do impacto da descontinuidade do seu financiamento no quadro do programa PALOP-TL/UE. Contudo, em virtude da concentração dos fundos disponíveis do programa actual no sector cultural, existe por parte de algumas partes interessadas a percepção de que algo deveria ser feito para assegurar a sustentabilidade de algumas acções que estão muito dependentes do financiamento externo, nomeadamente através da implementação de projectos de continuidade e da procura de outras fontes de financiamento.

A consolidação do estado de direito (PACED) e dos sistemas estatísticos dos países foi referida como um exemplo específico dos efeitos não intencionais da descontinuidade de alguns projectos, uma vez que é difícil angariar fundos de outras fontes para prosseguir com a capacitação das instituições públicas e a formação dos seus funcionários nestes domínios.

- c) A existência de práticas e normas administrativas e legais comuns continua a ser considerada como um valor acrescentado. Tal facto é revelado não apenas pela composição sectorial dos projectos

acima referidos, mas é também confirmado por diferentes partes interessadas que saúdam o conjunto de projectos implementados.

Os diversos projectos foram implementados a ritmos e níveis diferentes, dependendo da situação de cada país, uma vez que tiveram de se adaptar a realidades diversas. Globalmente, estas práticas e normas administrativas e legais comuns são considerados como uma das razões para a continuação do programa.

- d) O envolvimento dos ministros sectoriais no programa precisa de ser reforçado, não apenas para alargar os níveis de apropriação, mas também para contribuir para a incorporação de projectos regionais nos objectivos nacionais e programas sectoriais, de forma a impulsionar a sua sustentabilidade.
- e) Foi também referida como sendo importante a necessidade de alinhar a cooperação com o diálogo político e de políticas públicas entre os PALOP-TL e a UE; já está a acontecer, mas deve ser melhorado e mais bem organizado. O diálogo de políticas públicas, actualmente ocorre ao nível do projecto, entre a equipa de gestão do projecto e a equipa responsável do lado do governo. De todas as formas, estes diálogos estão a produzir resultados interessantes e contactos de alto nível. Ao nível macro, no âmbito do programa, a capacidade dos actores relevantes na mobilização e envolvimento no processo é ainda menos óbvio.

À parte deste intercâmbio que tem lugar no âmbito dos projectos, as conversas sobre políticas públicas e orientações políticas estão organizadas maioritariamente no evento anual que junta os Ordenadores Nacionais, que representam os governos dos PALOP-TL e os oficiais da EU, em formato bilateral. Apesar de abordarem prioridades políticas, as trocas bilaterais e em plenário não correspondem a um mecanismo organizado de diálogo de políticas públicas.

- f) A necessidade de equilibrar o trabalho dos consultores externos/gestores dos projectos com o papel dos representantes dos PALOP-TL e das DUE. Uma parte demasiado significativa do trabalho e do diálogo entre os PALOP-TL e a UE está dependente de consultores externos, que concebem os projectos e garantem a gestão e a monitorização das acções e projectos sectoriais. Esta dependência é considerada um ponto fraco no que se refere ao envolvimento dos interlocutores directos no processo, e conduz, por vezes, a um diálogo infrutífero que fica limitado aos consultores e gestores dos projectos.

Esta questão foi referida, tanto pelo lado dos PALOP-TL como pelo lado das DUE/DEVCO, não com a intenção de excluir os consultores ou os terceiros, mas visando um maior envolvimento dos funcionários de ambos os lados em todas as fases — desde a concepção à implementação e à monitorização das acções e projectos.

1.2 Visão Estratégica e Reflexões sobre o Programa 2021-2027

A fase final das negociações entre a UE e os países ACP relativamente a um futuro acordo pós-Cotonou está em curso. Observando os mandatos de ambas as partes, as negociações serão difíceis, uma vez que a UE propõe uma tendência para a regionalização do acordo e os países ACP lutam para o manter uno.

Paralelamente às negociações, a CE está a trabalhar num novo instrumento financeiro que visa reunir os fundos desembolsados através de diversos instrumentos, nomeadamente as políticas públicas de vizinhança, a cooperação para o desenvolvimento internacional e o FED. Isto implica a sua orçamentação e os Estados-Membros e a UE ainda têm de chegar a acordo quanto a esta acção. A todas estas incertezas devem acrescentar-se as implicações do Brexit, em especial no que se refere ao volume de fundos disponíveis para o próximo acordo, bem como a composição do Parlamento Europeu a ser eleito esta Primavera e as orientações da nova Comissão que tomará posse pouco depois das eleições.

Do lado do grupo ACP também não há posições muito claras no que se refere à relação entre o quadro previsto para o pós-Cotonou e a relação estratégica entre a África e a UE.

A mesma falta de posições e visões consensuais também se aplica à forma de que se revestem as relações bilaterais entre alguns países e a UE, bem como ao caso particular dos países do Norte de África que têm uma clara inclinação a agir enquanto países mediterrânicos na sua relação com a UE. No entanto, estas questões podem ser moderadas pela longa experiência dos países de África e as suas organizações no convívio com quadros diversos e por vezes em conflito ou sobrepostos.

Na verdade, os programas são bem vistos, ou são considerados como tendo bons resultados, não apenas pelo lado dos PALOP-TL, mas também pelo lado europeu, já que se inserem na Estratégia Global para a Política Externa da UE, no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento e nas tendências actuais no que se refere às preferências políticas e às posições dos países membros da União Europeia na via da cooperação internacional.

Os programas PALOP-TL/UE têm sido rotulados de programas regionais, na sequência da aprovação da Convenção de Lomé IV em 1989, a qual permite, nos termos do seu artigo 156.º, n.º 4, que a cooperação regional possa transcender a proximidade geográfica.

Contudo, têm existido programas inter-regionais, e o seu quadro de cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular, reforçado com a entrada de Timor-Leste em 2007, é verdadeiramente um trunfo que favorece a continuação dos programas no período pós-Cotonou. Como tal, as formas de evitar as ameaças de descontinuidade do programa PALOP-TL/UE não foram realmente consideradas uma preocupação por parte da maioria dos entrevistados.

Admitindo a sua continuidade, independentemente da escolha de prioridades, acções e projectos, prevalece a opinião geral de que os programas devem centrar-se, nas fases de concepção, implementação e monitorização, num procedimento de diálogo de políticas públicas mais estável, a ter início no programa actual.

A ideia de um diálogo de políticas públicas mais bem estruturado nasce da percepção de que é necessário aumentar a eficácia dos projectos e melhorar as relações entre as partes interessadas. Considera-se que o diálogo sobre políticas públicas incentiva a colaboração em assuntos de interesse comum, promove o multilateralismo e reforça as relações com organizações internacionais e regionais elogiadas pelos parceiros. A parte II deste relatório final irá abordar extensivamente a proposta de um mecanismo estruturado de diálogo de políticas públicas.

A visão estratégica e as reflexões para o programa futuro assentam sobretudo (mas não só) em constatações de facto e em opiniões recolhidas. Visam manter e melhorar as acções que demonstraram ser consensuais e eficazes, mas também incluem sugestões de outras prioridades ou acções porque há novos desafios e oportunidades, que já estão presentes ou que são percepcionados, cuja relevância para os PALOP-TL, a UE e os países membros irá aumentar na próxima década.

Antes de debater as escolhas para a próxima fase de programação, é importante recordar algumas das acções e projectos cuja continuação foi prevista e desejada pela maioria dos entrevistados e pelos dirigentes dos Ordenadores Nacionais.

A lista que se segue enumera **os pressupostos e as prioridades definidos**.

- (i) Ter presentes os fundamentos do programa, nomeadamente o peso dos laços históricos e políticos e a facilidade que representa o uso de uma língua comum, o desenvolvimento de procedimentos administrativos comuns e a partilha de princípios e valores fundamentais, facilitando, deste modo, o relacionamento mútuo e a colaboração internacional, sobretudo nos assuntos de interesse comum.
- (ii) O reforço das instituições públicas, a formação de peritos nacionais, a geração de rendimento e a criação de empregos foram acções ou questões transversais fortemente sugeridas para inclusão na próxima fase de programação.

- (iii) Estimular o diálogo político e o diálogo sobre políticas públicas, não apenas ao nível da coordenação, mas também nos níveis sectoriais, promovendo a participação dos actores políticos (governo, parlamento e sector judiciário) e das autoridades locais, bem como dos representantes da sociedade civil e do sector privado.
- (iv) Envolver as partes mais directamente nas acções e nos projectos do programa, evitando a excessiva dependência de consultores externos nas fases de concepção, gestão e monitorização. No caso dos PALOP-TL, o envolvimento de um maior número de funcionários públicos e instituições nacionais e locais pode ajudar a aumentar a apropriação e a sustentabilidade. As DUE devem também participar em todas as fases de uma forma mais eficaz, a fim de constituir uma parceria ainda mais forte.
- (v) Melhorar a ligação entre as esferas da cooperação e da política do lado dos PALOP-TL. Apesar de esta ser uma decisão política que compete a cada país, houve sugestões vigorosas por parte dos entrevistados para que fosse concentrado num único ministério (Negócios Estrangeiros) o órgão que coordena as relações com a UE, quer nas esferas da cooperação, quer nas esferas políticas, como forma de dar um sinal claro da importância do programa; na realidade, esta sugestão envolve diversos tipos de outros parceiros políticos internacionais, países e organizações supranacionais. Do mesmo modo, a gestão corrente e financeira dos projectos deve assentar em ou envolver organismos sectoriais (outros ministérios).

Para além destes pontos que resultam da experiência adquirida, foram também salientadas, pelas partes interessadas e pelos dirigentes dos organismos nacionais, outras sugestões relacionadas com **áreas de intervenção futuras**, algumas das quais são novas para os programas, visando não apenas a sua possível inclusão em acções ou projectos, mas também como possíveis elementos de um diálogo político e/ou sobre políticas públicas.

As principais sugestões foram:

- (vi) Os oceanos devem ser adicionados à lista dos assuntos de interesse comum. Foram referidos diversos aspectos da economia azul — a investigação, o transporte marítimo, as pescas e a aquacultura, entre outros — bem como questões relacionadas com a extensão das fronteiras marítimas prevista para a próxima década. Este é um tema de Diálogo Político que se relaciona, em acções futuras, com a concretização de prioridades e programas nacionais.
- (vii) O ambiente e as alterações climáticas devem ser considerados, seja como projecto, seja como elementos a incluir no âmbito de acções e projectos; estes podem ser tópicos de diálogo político e/ou de políticas públicas.
- (viii) A economia verde, incluindo a agro-indústria, pode ser considerada no quadro do programa, não só porque está relacionada com a alimentação da população, mas também porque abarca a inovação e a mudança na produção.
- (ix) A telemedicina foi também referida como um aspecto importante a considerar, sobretudo porque pode responder parcialmente às necessidades de saúde de um enorme número de pessoas com um financiamento reduzido.
- (x) As questões relacionadas com a segurança (terrorismo, contrabando, tráfico de drogas e migração ilegal, entre outros), deverão estar contempladas nas relações do grupo com a EU; estes podem ser tópicos de diálogo político e/ou de políticas públicas.
- (xi) Ter em conta as especificidades dos países insulares, a descontinuidade geográfica e as disparidades de desenvolvimento no grupo ao definir as prioridades, acções, projectos e a distribuição de fundos correspondente.

- (xii) A ciência, a tecnologia e a formação técnica e profissional devem ser consideradas questões transversais a incluir, sempre que possível, nas acções e projectos seleccionados.

De facto, estes temas relacionam-se com as prioridades observadas dos PALOP-TL, para a próxima década, e englobam outros quadros de relações com os membros da UE e outros países, organizações multilaterais e investidores. A este respeito, as questões colocadas deveriam ser consideradas no seu sentido mais amplo.

Para além destes pressupostos e das prioridades consideradas, muitas das partes interessadas referiram também a pertença dos 6 países PALOP-TL à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), juntamente com o Brasil, a Guiné Equatorial e Portugal, como um claro valor acrescentado que precisa de ser mais bem explorado e cuidado. Isto significa que existe claramente a possibilidade de estabelecer uma ligação mais forte e viável entre a Comunidade e o programa, a qual pode contribuir para um diálogo e uma cooperação mais amplos com a União Europeia (e vice-versa). Este aspecto é politicamente valorizado por ambas as partes.

Foi também salientado pelas partes interessadas o empenho em abrir a porta a outras redes e financiamentos de outros membros da UE e de países terceiros, reforçando a cooperação e diálogo Sul-Sul, triangular e inter-regional. Estas são formas de estar mais bem preparado para enfrentar os novos desafios e de acompanhar as principais tendências que continuarão, com grande probabilidade, a ser cruciais na próxima década.

Por último, e antes de sugerir a visão e as prioridades para a próxima fase de programação, ficam algumas reflexões sobre **a sustentabilidade, a apropriação e a maneira de pensar a cooperação**.

Uma primeira reflexão incide sobre a sustentabilidade e a apropriação.

É importante ter presente o montante de fundos disponíveis antes de adoptar visões e prioridades, visto que estas se podem revelar insustentáveis. Sobre isto, as próximas questões devem ser tomadas em consideração:

- a) A importância de se ser realista acerca da definição de prioridades e acções tendo em conta a escassez dos fundos, mantendo a prática de concentrar os fundos em poucas acções e resultados visíveis.
- b) Reflectir sobre a sustentabilidade e a apropriação, porque projectos passados tendem a ser descontinuados por falta de financiamento.
- c) A necessidade de antecipar fontes alternativas de financiamento e de apoiar sectores/áreas anteriormente abrangidas por projectos do programa de cooperação. Tal pode incluir um período de transição, durante o qual os projectos são absorvidos no âmbito dos planos e orçamentos nacionais, a fim de preparar a sua apropriação ou cessação no futuro.
- d) A necessidade de envolver o sector privado na concepção e implementação de projectos, quando relevante, a fim de encorajar a sua apropriação total ou parcial.

Uma segunda reflexão incide sobre a maneira de pensar a cooperação.

A aquisição de uma maneira de pensar global, visando a ligação entre as instituições públicas e privadas e as pessoas que participam nas acções e projectos desenvolvidos no programa com instituições e redes internacionais de investigação e desenvolvimento, não apenas da UE, mas também de outros parceiros.

Mais especificamente:

- e) A inclusão de instituições nacionais, a fim de as integrar em domínios avançados e actualizados, ajudando os países a participarem plenamente em áreas inovadoras e produtivas, e melhorando o seu perfil de investimento.
- f) A participação de peritos nacionais e trabalhadores especializados em sectores de revolução tecnológica em curso (biotecnologia, digitalização, transição energética, telemedicina, ambiente seguro e economia

verde), para diminuir o fluxo de fuga de cérebros (brain drain). Se os peritos nacionais estiverem conectados a redes internacionais e participarem em projectos relevantes e inovadores, será menos provável que abandonem os seus países de origem.

Por fim, apresentam-se as **sugestões de prioridades de acção** para o programa PALOP-TL/UE para 2021-2027.

Assim, tendo em conta os ensinamentos colhidos da experiência e as reflexões sobre o futuro próximo, as sugestões são as seguintes:

1.ª acção: O reforço das instituições públicas e da boa governação

O reforço das instituições públicas (por exemplo, finanças públicas e sistemas judiciário e estatístico), a formação e a qualificação dos funcionários, o trabalho com as administrações, os parlamentos e a sociedade civil foram referidos de forma consistente pelas partes interessadas como sendo uma experiência positiva que deve ter continuidade. Estas escolhas são consistentes com a razão de ser e o reconhecido valor acrescentado do programa PALOP-TL/UE, que deriva do uso de uma língua comum que facilita a concepção de projectos colaborativos, pela existência de processos e práticas administrativos e legislativos semelhantes, e das fortes relações históricas entre os países PALOP-TL.

O Pro PALOP-TL SAI actual é um projecto de cooperação bem-sucedido que contribuiu para o reforço de instituições públicas e para a boa governação, que pode por isso servir de base para actividades futuras de natureza similar.

2.ª acção: A promoção do crescimento e do emprego

A vontade de intensificar a relação económica através da promoção do investimento e da criação de emprego foi uma mensagem fundamental do anúncio da nova Aliança África-Europa pela CE em 2018. Esta é uma prioridade amplamente partilhada, destacada pela União Africana e pelos países ACP, que proporciona um terreno comum para influenciar a cooperação bilateral e multilateral actual e futura.

Assim, financiar actividades geradoras que promovem o emprego e impulsionam uma educação e uma formação vocacional adequadas para tal fim, não apenas no sector cultural, mas também noutros sectores, pode contribuir para uma melhor visibilidade pública do programa e para o aumento do interesse das autoridades locais, da sociedade civil e do sector privado no programa e nos seus projectos.

A geração de rendimento através da promoção do emprego no projecto do sector cultural deve ser reformulada para abranger outras áreas para além da cultura.

3.ª acção: Os oceanos — a economia azul e o alargamento das fronteiras marítimas

Para além da língua comum, procedimentos administrativos partilhados e fortes laços históricos, outra característica comum óbvia entre os países PALOP-TL é o mar, visto que todos os países têm fronteiras marítimas, espalhadas por 3 oceanos. A aprovação, prevista para o início da próxima década na ONU, sobre o alargamento dos territórios de soberania marítima em países com fronteiras marítimas vai implicar um número elevado de áreas dentro e fora da economia azul, tais como: a segurança e o controlo de rotas marítimas, comida (não apenas peixe) e nutrição, produção de energia limpa e gestão e negociação de recursos naturais.

Este é claramente um novo desafio para todos os países envolvidos (incluindo alguns países membros da UE) e uma preocupação comum que poderá melhorar as acções de colaboração tripartidas, nomeadamente com países do Norte e do Sul, tais como o Brasil (e outros países CPLP, todos eles com fronteiras marítimas). Como tal, esta acção pode explorar a participação dos países PALOP-TL em fóruns internacionais, redes de investigação, acções de mobilidade e formação de nacionais em vários campos. Tal permitiria a participação em acções nas instituições da UE e Estados Membros, em particular aqueles com instituições e conhecimentos especializados sobre o mar.

Mais ainda, poderia ser uma oportunidade de promover a cooperação Sul-Sul, triangular inter-regional e o diálogo político (alargamento de plataformas marítimas não é uma questão somente técnica mas principalmente geopolítica), reforçando o valor acrescentado do programa. Finalmente, seria também uma maneira de alimentar a cooperação com a CPLP (a Comunidade tem diálogos sectoriais regulares e uma estratégia comum para os oceanos desde 2010) e, consequentemente, entre os PALOP-TL e outros CPLP e a UE, visto que se trata de um assunto de interesse comum.

Podiam ser escolhidas outras possibilidades para uma 3.^a acção. No entanto, mais importante do que a sua escolha, é a forma como os projectos são concebidos, uma vez que devem visar a colaboração com plataformas mais amplas para atrair mais financiamentos e conhecimentos especializados, contribuindo para a integração dos países PALOP-TL em quadros tecnologicamente avançados e globalizados, em oposição a serem percepcionados apenas como destinatários de financiamento.

2 SOBRE O DIÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O intercâmbio de posições e a argumentação são as pedras angulares de um sistema internacional assente em instituições multilaterais concebidas para prevenir os conflitos e assegurar a prosperidade. A criação de centros de decisão (onde se efectuam os debates) tem como objectivo permitir a resolução diplomática dos conflitos e abordar as questões internacionais que afectam diversos países.

Apesar das críticas que se podem dirigir aos sistemas internacionais e aos seus desequilíbrios, devemos, apesar de tudo, reconhecer que o diálogo tem ganho impulso entre os actores envolvidos na cooperação e no desenvolvimento. Das suas características institucionais (o modo como é pensado) à sua sociologia (o modo como acontece), o diálogo deriva o seu impacto dos seus objectivos e das relações entre os actores.

2.1 Reflectir sobre o diálogo

A reflexão sobre o futuro da parceria PALOP-TL/UE, iniciada durante a reunião ministerial de 2016, foi seguida, em 2018, pela decisão de reflectir sobre o mecanismo de diálogo de políticas públicas. A noção de diálogo é não só uma injunção das relações internacionais, mas também um conceito polissémico que deve ser questionado antes de se avançar. Face às declarações recentes de funcionários da UE³ e dos ACP⁴ relativamente à importância de um “diálogo entre iguais”, devemos reflectir sobre as medidas a tomar para implementar estes convites. Seguem-se três perguntas: **Como deve ser estruturado um mecanismo de diálogo? Quem deve ser convidado a participar? E por último, sobre que assuntos se devem debruçar os participantes?**

A este propósito, a noção de “mecanismo reforçado de diálogo”, referido nas conclusões da reunião ministerial de 2018, sugere duas reflexões precaucionais:

- Sobre o tipo de estruturação necessário para que um mecanismo de diálogo de políticas públicas seja sustentável ao longo do tempo, ao mesmo tempo que mantém um elevado nível de envolvimento dos parceiros;
- Sobre a inclusão necessária de procedimentos regulares de análise, disponíveis a cada um dos parceiros, para avaliar a pertinência e a relevância do processo de diálogo de políticas públicas para as suas prioridades de desenvolvimento.

Em diferentes ocasiões, as entrevistas mostraram que os parceiros PALOP-TL têm grandes ambições para esta parceria: contar ao mundo uma história particular e demonstrar o seu valor acrescentado. Ambas as questões constituem indicadores importantes para a relevância que um tal mecanismo de diálogo de políticas públicas deve concretizar. Neste contexto, um mecanismo reforçado de diálogo sobre políticas

³ Veja-se, por exemplo, a Declaração da Cimeira União Africana-União Europeia de 2017: “*Estamos empenhados num diálogo político entre iguais, mutuamente respeitoso, construtivo e igualitário, visando o reforço da democracia, da boa governação e dos direitos humanos (...)*”; e as declarações da Alta Representante Federica Mogherini no Estado da União de 2018: “*A Europa e a África partilham muitos dos mesmos interesses: ambos desejamos uma África mais forte, com emprego de qualidade para os seus jovens, um melhor clima empresarial e paz e segurança para todos. Ao longo destes anos, temos começado a construir com a África uma verdadeira parceria entre iguais*”.

⁴ Na Assembleia Paritária ACP-UE (Junho de 2018), o Co-Presidente Joseph Owona Kono falando sobre as negociações pós-Cotonou destacou: “Este objectivo ambicioso exige uma parceria modernizada. Uma parceria que ultrapasse a relação doador-beneficiário e dê lugar a uma relação entre iguais assente num diálogo político genuíno e em interesses comuns.”

públicas não é a resposta, mas antes o meio através do qual os seis países PALOP-TL e a União Europeia continuarão a demonstrar o valor acrescentado desta parceria. Através de um diálogo estruturado, os parceiros continuarão a contar uma história específica apesar das mudanças actuais e dos desafios que tornam ainda mais premente a necessidade de afirmar a relevância do modo como os países cooperam entre si.

Para todas as partes envolvidas, estabelecer um mecanismo de diálogo de políticas públicas representa uma oportunidade para aprofundar a sua cooperação e para manter um elevado nível de contacto, não apenas ao nível político, mas também ao nível das políticas públicas e das questões técnicas. Um diálogo de políticas públicas estruturado e sustentado, assente nas contribuições das autoridades políticas, assegurará que o interesse se mantém elevado e que as questões de interesse comum podem ser abordadas de forma conjunta.

A DG DEVCO define o diálogo de políticas públicas como proporcionando “um quadro para fazer o ponto de situação sobre a implementação das políticas públicas e reformas do país parceiro, bem como dos compromissos dos doadores”⁵.



Figura 1: Diálogo de políticas públicas: uma abordagem de definição — o diálogo de políticas públicas possibilita uma variedade de contributos para o ciclo de políticas públicas (fonte: INSPIRED, 2018).

Assim, o diálogo sobre políticas públicas acontece a pedido do governo de um país parceiro e visa apoiar os esforços para cumprir os objectivos definidos nos seus documentos estratégicos. Através de um intercâmbio estruturado (ou provavelmente, através de uma série de intercâmbios estruturados e correctamente planeados), o governo nacional, o(s) seu(s) parceiro(s) e um grupo de partes interessadas e peritos (caso necessário) contribuem para o desenvolvimento de uma reforma de políticas públicas fundamentada.

Para atingir este objectivo, o diálogo sobre políticas públicas pode ter lugar em diversos momentos durante o ciclo de políticas públicas. Pode acontecer num dado momento ou ao longo das fases de desenvolvimento da política. Com base na decisão das autoridades nacionais, o diálogo de políticas públicas pode contribuir para (1) a fase de identificação, (2) a selecção das opções de políticas públicas, e/ou (3) a fase de implementação e monitorização do ciclo de políticas públicas, permitindo, por sua vez, (4) um debate colectivo sobre os critérios de avaliação que informam o processo de tomada de decisão do governo.

⁵ DEVCO, “Budget Support Guidelines”, 2017, p. 44.

Para além de visar uma reforma de políticas públicas fundamentada, o diálogo sobre políticas públicas desempenha também um papel importante na criação de um espaço para intercâmbios democráticos entre ciclos eleitorais, ao mesmo tempo que permite outro tipo de interações entre um governo, as suas instituições e os diversos actores da sociedade⁶.

De bilateral a regional: a adaptabilidade do diálogo sobre políticas públicas

O diálogo sobre políticas públicas tem lugar num contexto de cooperação bilateral com a União Europeia e está orientado para o cumprimento dos objectivos do país parceiro e para a reforma das principais políticas públicas sectoriais identificadas. Há alguns exemplos da utilização do diálogo de políticas públicas num contexto mais amplo para abordar questões de interesse comum ao nível de vários países e até a um nível regional. Por exemplo, para estabelecer o instrumento PEFA⁷ no início do novo milénio, o diálogo de políticas públicas teve lugar a um nível multilateral, sobretudo entre parceiros de desenvolvimento, a fim de reduzir o número de ferramentas de avaliação da gestão das finanças públicas empregues nessa altura. O resultado do processo foi que a Comissão Europeia, o Banco Mundial, o FMI, a França, a Noruega, a Suíça e o Reino Unido desenvolveram uma nova ferramenta que tem sido utilizada, a nível nacional, pela maioria dos países do mundo. Este é um exemplo do resultado que um diálogo multilateral pode ter a nível nacional.

Noutro caso dos últimos anos, no Burkina Fasso, a DUE local pretendia resolver, de uma forma criativa, os problemas do governo com a manutenção rodoviária. Para os Estados da África Ocidental, as infra-estruturas são vitais para ligar os clientes e as empresas dos mercados interiores ao porto na costa atlântica. Mas a procura crescente de bens importados e de oportunidades para exportação é servida por uma frota de camiões que transportam habitualmente cargas superiores à sua capacidade prevista e autorizada, causando uma rápida deterioração das estradas. A iniciativa da criação de um diálogo de políticas públicas sobre manutenção rodoviária, estabelecido no Burkina Fasso, permitiu o intercâmbio entre os governos da região e os representantes das partes interessadas sectoriais. A resultado foi um apelo a que todas as autoridades reforçassem o controlo do peso máximo por eixo dos camiões. O caso do Burkina Fasso constitui um exemplo em que o diálogo de políticas públicas relativo a questões regionais é organizado do ponto de vista da cooperação bilateral. O mecanismo é adaptado para convidar os decisores e as partes interessadas regionais a completarem a fase de identificação das questões e das opções de políticas discutidas neste processo de reforma de políticas públicas.

O mecanismo de diálogo sobre políticas públicas, aplicado a uma parceria regional, pode enriquecer o processo de reforma das políticas em diferentes aspectos, tirando partido da vontade comum de cooperar, das compreensões partilhadas, da história das relações e da confiança entre os parceiros. No entanto, o estabelecimento de um diálogo de políticas públicas no contexto de um grupo de países apresenta desafios constantes, como seja a organização de um diálogo estruturado entre diversos governos, parceiros e partes interessadas. A administração e a coordenação são papéis fundamentais, e o orçamento não deve ser descurado. Adicionalmente, requer uma ligação forte entre o nível regional e o próprio processo de tomada de decisões do país parceiro. As possibilidades são diversas e devem resultar de uma decisão da liderança regional relativamente às prioridades de políticas públicas.

Ao longo deste relatório, serão destacados exemplos que podem ajudar a imaginar um mecanismo de diálogo sobre políticas públicas feito à medida para a parceria PALOP-TL/UE. As secções seguintes irão abordar, com mais pormenor, as condições em que um diálogo pode ser estruturado de forma a envolver activamente os participantes adequados e a estabelecer directrizes para um intercâmbio de posições construtivo.

⁶ Peter S. Adler and Kristi Parker Celico, "Policy Dialogue", in Guy Burgess and Heidi Burgess (Eds.), *Beyond Intractability*, Universidade do Colorado, Boulder, Dezembro de 2003.

⁷ Despesa Pública e Responsabilidade Financeira.



Figura 2: Mecanismo de diálogo de políticas públicas a nível

2.2 Reforçar o diálogo entre os parceiros PALOP-TL

Todos os entrevistados consideraram importante melhorar o diálogo em curso entre os PALOP-TL e a UE. De acordo com os Termos de Referência (TdR) da consultoria, segue-se uma proposta de 3 níveis para um diálogo de políticas públicas estruturado. Optou-se por uma reflexão sobre um **processo sequencial de ampliação do diálogo**, que pode apoiar o crescimento e enriquecimento da parceria. Cada proposta foi preparada de forma a ser acumulada à anterior, para oferecer mais oportunidades aos parceiros. Em oposição a apresentar diferentes cenários que oferecem “alternativas” artificiais a um diálogo estruturado e abrangente, baseado em evidências, escolhemos apresentar, uma abordagem de 3 níveis construída na perspectiva de uma parceria progressivamente mais forte, com uma colaboração mais abrangente entre os países PALOP-TL e a União Europeia.

A proposta de 3 níveis prevê:

- 1) um entendimento mútuo reforçado sobre o diálogo de políticas públicas como principal mecanismo de cooperação, fornecendo um espaço aos parceiros para fomentarem a confiança no processo, permitindo gerar um maior envolvimento;
- 2) uma participação mais inclusiva e alargada no processo de definição das principais prioridades dos PALOP-TL; e
- 3) uma abordagem flexível ao debate de conteúdos baseada na formulação de prioridades comuns entre os países PALOP-TL, criando a possibilidade de uma parceria de geometria variável com práticas e resultados partilhados, para benefício de todos.

As transições entre os níveis serão a chave para gerar dinâmica e fomentar o envolvimento activo no processo, mas ainda mais nos debates desencadeados pelos parceiros e pelas partes interessadas mobilizadas. Estas propostas, fazendo parte de um processo contínuo, devem ser tomadas como indicativas de um possível desenvolvimento futuro da parceria, a curto, médio e longo prazo.

2.2.1 Nível 1: Um diálogo sobre políticas públicas estruturado — capacitação e abordagem metodológica comum

Na sequência das prioridades estabelecidas para o próximo ciclo de financiamento europeu, e assumindo que a primeira prioridade continua a ser o fortalecimento das instituições dos Estados, o nível 1 assenta num **reforço do conhecimento do diálogo sobre políticas públicas da equipa do GON e dos funcionários das DUE**

de cada país. O objectivo é o estabelecimento de uma compreensão comum do mecanismo, por parte de todos os parceiros, assim como o desenvolvimento de uma abordagem comum relativa à preparação, ao processamento, à garantia de qualidade e à documentação do mecanismo, aos níveis regional e nacional.

Num processo de fortalecimento da capacidade de diálogo com os parceiros, parece necessário insistir primeiro na promoção de uma visão comum, com um acordo comum quanto aos princípios de trabalho, de modo a criar condições para o reforço do diálogo sobre políticas públicas.

O objectivo desta proposta de nível 1 é permitir, **a nível nacional**, que os parceiros de cooperação trabalhem em conjunto na base do diálogo de políticas públicas como metodologia de cooperação, de modo a debater e resolver os potenciais problemas, desentendimentos e dificuldades, gerando uma capacidade renovada de envolvimento entre si, fomentando a confiança e começando rapidamente a utilizar estas novas capacidades.

Este nível 1 implica, em pormenor, a organização de uma **reunião inicial entre os parceiros** com a duração de 5 dias. Esta reunião desenvolverá a capacidade dos parceiros para debaterem o diálogo de políticas públicas nos seus aspectos preparatórios e procedimentais. Uma **reunião de coordenação a nível regional** aproveitará as contribuições a nível nacional para definir orientações comuns. O nível 1 terminará com um **exercício de implementação** para lançar o mecanismo de diálogo de políticas públicas a nível regional entre os parceiros PALOP-TL/UE (este exercido está descrito em pormenor nos anexos 7 e 8).

Com base em entrevistas, tal reunião a nível nacional deve visar a equipa do GON de cada país, juntamente com os funcionários das DUE afectos ao programa PALOP-TL/UE, de modo a estabelecer um novo conjunto de orientações acordadas mutuamente, a implementar de imediato. O resultado de tal abordagem é **facilitar a aprendizagem entre pares e partilhar as boas práticas comuns**. Para reforçar os intercâmbios, os processos de diálogo de políticas públicas a decorrer no Brasil, África do Sul ou no projecto PRO PALOP SAI poderão fornecer informações importantes.

Parece ser mais provável que a concretização destes intercâmbios ao nível nacional permita aos parceiros utilizarem esta oportunidade não só para debaterem a sua visão partilhada de um diálogo reforçado a nível regional, fomentando primeiro a confiança a nível local, mas também para identificarem as suas próprias prioridades de trabalho conjunto.

Uma reflexão colectiva sobre o diálogo de políticas públicas para evitar as suas armadilhas

O diálogo sobre políticas públicas conta frequentemente com o apoio da cooperação bilateral. Anos de prática permitiram aproveitar o feedback dos participantes e aprender com as dificuldades experimentadas durante esses exercícios. Estas contribuições, recolhidas durante sessões de formação específicas, apontam para as dificuldades seguintes que tornam o diálogo de políticas públicas ineficiente e até prejudicial para a relação entre o país parceiro e a UE:

- A falta de confiança suficiente: os participantes não têm confiança suficiente uns nos outros para se envolverem proactivamente, limitando assim a qualidade da informação partilhada.
- A ênfase excessiva nos aspectos procedimentais: reuniões que se debruçam sobretudo sobre procedimentos não incentivam um diálogo essencial; reuniões demasiado formais em que as conversas “profundas” são impossíveis;
- A ausência de conteúdo sólido: os objectivos podem estar mal definidos e/ou mal compreendidos, e poderá haver falta de participantes qualificados e sem mandato para tomar posições;
- A falta de interesse no assunto em discussão: os participantes podem ter pouco interesse em discutir as reformas estratégicas do país que não abordam questões de interesse comum de uma forma comprovada.

O objectivo desta reflexão colectiva inicial é abordar precisamente todos os aspectos do diálogo de políticas públicas, referir algumas das dificuldades inerentes a um tal processo, destacar as armadilhas a evitar e reforçar a confiança no processo e em cada um dos participantes para apoiar uma base sólida para o diálogo

sobre políticas públicas ao nível dos PALOP-TL⁸. Assim, o workshop inicial deve definir a base para um mecanismo reforçado de diálogo sobre políticas públicas, uma vez que implica uma **reflexão comum sobre as condições** em que tal diálogo terá lugar.

No entanto, continua a ser necessário transformar os debates em novas práticas. O quadro que se segue destaca alguns dos componentes mais importantes para um intercâmbio positivo entre parceiros oriundos de diferentes horizontes, de diferentes níveis de experiência e provavelmente de diferentes níveis de confiança. Estes pontos são fundamentais para definir os alicerces de intercâmbios qualitativos entre os participantes:

O diálogo sobre políticas públicas deve ser	O diálogo sobre políticas públicas requer
• Realista (manter o objectivo alcançável) • Orientado pela confiança (fidedigno e fiável) • Inclusivo e respeitador de diversos pontos de vista e perfis • Construtivo (o DPP não é uma discussão) • Empenhado (é um processo longo, não deve ser tomado com ligeireza) • Responsivo • Financiados • Apoiado por decisões políticas e monitorizado	• Capacidade humana adequada (quantitativa e qualitativa) • Coordenação para sustentar os seus processos • Definição clara dos objectivos, da capacidade de financiamento e do calendário • Coordenação e coerência política dos doadores • Documentação e produção rigorosas

Proposal regarding the organization of a 5-day long workshop on policy dialogue for PALOP-TL/EU partners

Habitualmente, os workshops de diálogo de políticas públicas são organizados em torno de 8 módulos que cobrem todos os aspectos da metodologia, complementados por exercícios práticos sobre as competências interpessoais necessárias para promover a cooperação⁹. A proposta seguinte para um workshop a nível nacional, inspirada nos módulos de formação oferecidos pela DEVCO aos seus funcionários e agentes em delegações, foi adaptada ao contexto da parceria PALOP-TL/UE. A proposta está baseada na cooperação activa entre uma equipa de formadores e o GON para ser tão inclusiva quanto necessário e para adaptar o workshop ao contexto nacional.

Dia/sessão	Manhã	Tarde
DIA 1	Introdução ao diálogo sobre políticas públicas	Introdução à comunicação intercultural, às dimensões do diálogo e às tensões a evitar
DIA 2	O diálogo sobre políticas públicas como instrumento para a mudança no ciclo de políticas públicas	Fomentar a confiança entre parceiros para promover o envolvimento mútuo
DIA 3	O diálogo sobre políticas públicas na gestão do ciclo do projecto e do programa	Preparação para o diálogo: uma abordagem em dez pontos
DIA 4	Concepção de uma abordagem estruturada ao diálogo e competências de facilitação	As partes interessadas: participação e mapeamento
DIA 5	Actividades de resolução de problemas	Recomendações para directrizes regionais

⁸ Para mais pormenores e aspectos metodológicos qualitativos da política, ver os anexos 8, 9, 10 e 11.

⁹ Na DEVCO, estes módulos de formação são coordenados pela DEVCO A.3 ao abrigo do programa Management Knowledge System (Sistema de Gestão do Conhecimento - SGC). As actividades do SGC estão reflectidas na plataforma dedicada de partilha de conhecimento: www.capacity4dev.eu.

Com base no programa, o workshop deve atingir as seguintes metas:

- Uma visão clara dos princípios do DPP e das melhores práticas;
- A condução de um DPP estratégico e informado;
- A aptidão para estruturar, conduzir/contribuir e documentar o processo do DPP;
- A análise do nosso compromisso com as partes interessadas;
- A detecção dos pontos de entrada relevantes em que o DPP pode contribuir de forma eficiente para o ciclo de políticas públicas no sector;
- Compreender as principais fases do ciclo de um projecto em que o DPP irá ter o maior impacto para as actividades das reformas de políticas públicas dos PALOP-TL;
- Competências práticas de comunicação, orientação ou participação em intercâmbios com outros doadores e governos;
- Estruturar uma reunião e criar valor através do diálogo;
- Lidar com situações difíceis.

Nesta perspectiva, cada workshop a nível nacional deve concluir com a formulação de questões e com contribuições que serão posteriormente sintetizadas e apresentadas para uma reflexão sobre directrizes para o diálogo de políticas públicas a nível dos PALOP-TL.

Uma reunião a nível regional para elaborar um conjunto de directrizes PALOP-TL/UE para o mecanismo de diálogo de políticas públicas futuro

A estruturação de um mecanismo de diálogo de políticas públicas a nível regional é condicionada pela qualidade da interacção entre o nível nacional, em que são discutidas as prioridades, e o nível regional, para facultar a arquitectura das direcções da parceria.

O resultado das discussões conduzidas ao nível nacional deve ser reunido para assegurar a coerência do que deverá ser um conjunto de directrizes comum para um mecanismo estruturado de diálogo de políticas públicas PALOP-TL/UE. As directrizes podem servir, mais tarde, como ferramenta de formação e informação para futuros participantes, partes interessadas e outros contribuintes do diálogo de políticas públicas PALOP-TL/UE.

Pôr em prática as novas competências: o lançamento de diálogos de políticas públicas a nível nacional sobre o futuro do programa PALOP-TL/UE

De forma a pôr em prática o conhecimento adquirido, **os workshops nacionais (5 dias) devem ser seguidos de imediato por um exercício de implementação** (ver o anexo 6 para mais pormenores). Esta será uma oportunidade para reunir os parceiros locais do governo e as DUE, de modo a planear um diálogo de políticas públicas através da **identificação de prioridades** com base no PIN, na condução de um exercício de **mapeamento das partes interessadas** e na determinação do processo necessário para abordar a questão de política pública seleccionada. O workshop inicial e a consequente implementação devem ser realizados com pouco intervalo, para prevenir mudanças de local de trabalho dos participantes e perdas dos conhecimentos adquiridos. O exercício de mapeamento das partes interessadas deve ser tão extenso quanto possível, seguido de uma decisão sobre a escolha e o convite dos participantes que têm a maior probabilidade de contribuir para o processo de diálogo. O mapeamento permite:

- identificar os grupos, organizações e personalidades com interesses relevantes na reforma;
- analisar as respectivas perspectivas e interesses;
- mapear as suas relações; e
- priorizar a sua relevância nas questões de políticas públicas seleccionadas.

A ideia principal, durante todo o exercício, é de pensar numa reforma planeada enquanto uma cadeia de impacto. Qualquer reforma (tal como uma mudança do *status quo*) tem repercussões positivas e potencialmente negativas para vários actores - algumas podem ser facilmente identificáveis, outras não. O exercício tem um papel crucial não só para maximizar o impacto positivo da política pública, mas também para identificar e responder à resistência potencial. Os passos deste exercício são apresentados em

pormenor no anexo 7. Sem se antecipar a uma decisão dos próprios parceiros, pode ser interessante dirigir este exercício de implementação no sentido de suavizar a **transição para o nível 2**.

A transição entre os níveis 1 e 2 é determinada por um workshop regional que reúne os representantes de cada um dos países PALOP-TL. Este encontro dos Ordenadores Nacionais, junto dos gestores das DUEs do programa PALOP-TL decorreria muito provavelmente antes da reunião anual, de modo a partilhar os resultados do debate nacional e da selecção de assuntos para a fase de implementação. O encontro regional capitalizaria os debates, permitindo tomar uma decisão relativamente aos processos de diálogo de políticas públicas a lançar no futuro. A Figura 8 mostra a interação entre os três níveis.

Caixa 1: Síntese do nível 1

Medidas necessárias para operacionalização:

Ao nível nacional, os parceiros locais (governos e representantes das delegações da UE envolvidos na parceria PALOP-TL/UE) participam num workshop com a duração de uma semana, visando debater e experimentar a metodologia do Diálogo de Políticas Públicas e debater problemas comuns.

Este workshop é seguido por um exercício de implementação do planeamento do diálogo sobre políticas públicas, que envolve a identificação de novas questões, o mapeamento das partes interessadas relevantes e o planeamento de um processo de reforma das questões seleccionadas.

Ao nível regional, um encontro dos parceiros (ao nível dos Ordenadores Nacionais + UE) capitaliza o debate nacional, validando os diálogos de políticas públicas identificados pelos parceiros durante o exercício de implementação.

Formatos:

Workshops técnicos de 5 dias sobre as práticas futuras do diálogo de políticas públicas (ao nível do país): Podem ser importantes as contribuições de outros países com maior experiência (África do Sul, Brasil).

Ao nível regional, um encontro permite aos parceiros tomarem a decisão sobre a transição para o nível 2.

Outputs esperados:

Um conjunto de directrizes geradas pelos participantes sobre o diálogo de políticas públicas são adicionadas como anexo aos "Programas Indicativos Plurianuais".

A nível nacional, as prioridades são identificadas e transmitidas ao nível regional.

São mapeadas as partes interessadas sectoriais, com base na identificação de prioridades.

Os países PALOP-TL e as respectivas DUE têm um entendimento comum dos mecanismos de diálogo.

São discutidas as dificuldades e medidas de mitigação necessárias.

2.2.2 Nível 2: Um diálogo reforçado — capacitação e articulação reforçada para uma abordagem ascendente

O segundo nível visa estabelecer enquanto pilar do projecto regional a **articulação entre o governo local e a delegação da União Europeia**, reforçando a respectiva cooperação apesar da dificuldade inerente à participação num programa regional como o PALOP-TL/UE (prioridade, investimento de tempo, viagens). Trabalhar a nível regional em políticas públicas implica não apenas coordenação, mas também uma constante cooperação próxima entre os actores a nível nacional e, em seguida, regional.

Como tal, o nível 2 difere do nível 1 no sentido em que a parceria fundamentada num entendimento comum dos mecanismos de diálogo de políticas públicas pode agora ser desenvolvida ao longo de um novo eixo, de modo a reforçar a qualidade do diálogo através da adição de partes interessadas mais relevantes. Estas partes interessadas poderão enriquecer o processo de reformas, contribuindo com percepções, interesses e factos que, quando levados em consideração num diálogo inclusivo, ajudarão a moldar políticas públicas

melhores. Seleccionar estas novas vozes deve ser um processo cuidadoso, resultante de uma identificação clara de prioridades de políticas públicas, bem como de finalidades e objectivos acordados.¹⁰

As razões subjacentes ao enfoque global na inclusão das partes interessadas no processo de políticas públicas atendem a duas preocupações principais. A primeira é a necessidade dos regimes democráticos de elaborarem respostas em matéria de políticas públicas aos desafios complexos que afectam as suas populações através da consulta a essas mesmas populações. O segundo grupo de razões prende-se com a obrigação, para fins de tomada de decisões, de recolher informação e conhecimentos abrangentes para responder aos desafios complexos, ao mesmo tempo que se evita o aparecimento de dificuldades imprevistas.

A inclusão de novas partes interessadas tem impacto sobre a reforma de políticas públicas em dois momentos críticos do ciclo de políticas públicas:

- Quando as prioridades são identificadas e seleccionadas pelos participantes no diálogo sobre políticas públicas; e
- Durante a discussão das opções de políticas públicas, a sua avaliação e a decisão final.

1. Identificação das partes interessadas e méritos do espaço democrático no diálogo de políticas públicas

O nível 2 conduz a uma reflexão necessária sobre a noção de espaço democrático para a reforma, ou seja, o modo como as posições são discutidas para informar o processo de tomada de decisão sobre políticas públicas, e sobre a compreensão exacta da noção de participação de partes interessadas num diálogo sobre políticas públicas num programa abrangendo vários países.

O diálogo de políticas públicas requer um movimento duplo quando se trata de pensar sobre a inclusão: compreender onde é que os diálogos já estão a acontecer e considerar a expressão “partes interessadas” na sua acepção mais ampla. Este raciocínio irá ajudar a identificação das partes interessadas para qualquer processo futuro de diálogo de políticas públicas e sobre qualquer assunto.

Quando se lida com a reforma das políticas públicas a nível nacional, os debates têm lugar constantemente. Assim, o objectivo das partes interessadas em estruturar o diálogo sobre políticas públicas em torno de uma dada prioridade é, em primeiro lugar, identificar quais os actores envolvidos neste debate. **O diálogo implica, por vezes, que os parceiros se integrem num debate já existente, que contribuam para ele e que apoiem a prioridade do governo nacional.**

O segundo movimento consiste em alargar a perspectiva de quem poderiam ser as partes interessadas relativamente a uma dada questão. As partes interessadas são frequentemente consideradas elementos da sociedade civil, em especial os beneficiários, os interesses privados afectados e os grupos de representantes, entre outros. Mas, para ser abrangente, um exercício de mapeamento das partes interessadas precisará de identificar, entre os serviços essenciais do governo e as agências externas, os que são mais directamente afectados por uma prioridade identificada. Por exemplo, enquanto que a boa governação pode ser considerada uma prioridade em que as partes interessadas podiam ser sobretudo os interesses do sector privado e dos cidadãos, projectos anteriores dos PALOP-TL centraram-se em instituições como o Tribunal de Contas para reforçar a capacidade do Estado. Qualquer reflexão sobre a inclusão de partes interessadas deve manter-se ampla e procurar a inclusão.

Desde que a sua capacidade para contribuir com informação nova, relevante para as prioridades seleccionadas, seja afirmada, a inclusão de partes interessadas possibilita a concepção, implementação e

¹⁰ Para informações adicionais sobre as contribuições das partes interessadas na formulação de políticas públicas, ver o anexo 12.

monitorização de políticas com mais probabilidade de granjearem um apoio amplo e de reforçarem a governação democrática¹¹.

De modo a reforçar a arquitectura global da cooperação, o nível 2 assenta num enfoque crescente sobre a inclusão das partes interessadas que representam uma diversidade de vozes, caracterizada pelo impacto que as reformas debatidas terão nas respectivas vidas, actividades profissionais e futuras perspectivas económicas.

Assim sendo, o mapeamento das partes interessadas representará um exercício de colaboração baseado nas prioridades de políticas públicas identificadas ao nível nacional, que é executado, debatido e decidido ao nível regional da parceria PALOP-TL/UE. De seguida, a decisão sobre a orientação de políticas públicas permite aos parceiros procurar e identificar as partes interessadas relevantes que irão participar no diálogo sobre a reformas de políticas públicas.

Os projectos conduzidos pelos parceiros PALOP-TL/UE ao longo dos anos cobrem uma ampla gama de sectores, com um forte e compreensível enfoque na capacitação em áreas essenciais do desenvolvimento (gestão das finanças públicas, governação, justiça, saúde, educação e estatísticas). O enfoque sectorial determina a selecção primária de interlocutores e inicia uma reflexão sobre a inclusão de partes interessadas.¹² Para garantir os resultados mais eficientes, esta análise deve ter lugar no processo estruturado, com metas e objectivos de políticas públicas claros e comumente acordados.

Com base numa análise de economia política, em torno da qual gira cada um dos projectos executados, a identificação das partes interessadas começa com interrogações simples:

1. Quem está interessado no processo de reforma de uma dada política pública? Qual é a melhor forma de caracterizar o interesse deste actor?
2. Qual é a capacidade de este actor se representar a si próprio? Logo, que poder detém neste momento?
3. O que representa o sucesso para este actor?

Com base num vasto conjunto de partes interessadas, a primeira identificação deverá ser obrigatoriamente decidida através de critérios de selecção: a contribuição prevista para o diálogo, o nível de legitimidade e a vontade de participar. Nas fases de identificação e selecção, deverá encontrar-se um equilíbrio entre a necessidade de congregar vozes diversificadas que representam interesses distintos e a potencial identificação de opositores, adversários e possíveis elementos perturbadores. Estes actores são caracterizados por interesses, posições e níveis de influência sobre as questões seleccionadas que estão em flagrante contraste com os dos promotores do projecto.

Uma vez identificadas, pelos principais parceiros do diálogo de políticas públicas, as partes interessadas relevantes e as suas principais características, os parceiros podem conceber uma estratégia de envolvimento das partes interessadas com o eventual apoio de assistência técnica. Esta estratégia consiste na definição das condições nas quais as partes interessadas serão introduzidas no processo de diálogo de políticas públicas. Com vista a facilitar o seu envolvimento, as partes interessadas devem ser informadas, pela equipa de coordenação, sobre o contexto do diálogo de políticas públicas e as razões que conduziram ao convite que lhes foi endereçado¹³. A fim de maximizar o contributo previsto para o diálogo de políticas públicas, as

¹¹ Para informação sobre o papel da organização da sociedade civil num caso de reforma agrária em Moçambique, ver o anexo 13.

¹³ Nesta fase, as directrizes comuns para o diálogo de políticas públicas, que resultaram das actividades do nível 1, constituirão um verdadeiro conjunto de ferramentas de informação e capacitação para as partes interessadas que tenham um conhecimento limitado deste tipo de processo participativo.

partes interessadas devem ser informadas e incluídas em todos os intercâmbios relacionados com a política pública que está a ser abordada.

Três pontos de entrada oferecem, às partes interessadas, a melhor hipótese de acrescentarem valor ao processo de políticas públicas:

- Identificação das prioridades;
- Discussão e selecção das opções de políticas públicas; e
- Monitorização do progresso.

2. Contribuição das partes interessadas para a selecção de prioridades de políticas públicas a nível nacional

Para os parceiros PALOP-TL/UE, o reforço do diálogo sobre políticas públicas ao nível regional dos projectos assenta na formalização, efectuada por cada país parceiro, da fase de preparação das suas próprias prioridades. Assim, a primeira fase consiste na organização de um encontro periódico, talvez anual, com as partes interessadas seleccionadas com base nas áreas de políticas públicas identificadas, para apresentar e debater posições fundamentadas que contribuirão para a definição das prioridades do país e dos principais pontos a debater ao nível das reuniões ministeriais. De facto, é importante notar que a discussão com parceiros sobre as reformas de políticas públicas implica uma atenção constante à **relevância** destes intercâmbios com o próprio espaço democrático do parceiro. O espaço democrático é definido como sendo a discussão nacional que ocorre a diferentes níveis e em diferentes fóruns.

Como tal, o diálogo com parceiros externos sobre políticas públicas e reformas deve estar ligado a um debate nacional a fim de ter em conta os processos de tomada de decisões, as questões de legitimidade interna e a apropriação da orientação. Ao deslocarem-se para o nível regional, os diálogos de políticas públicas mantêm-se relevantes quando contribuem para as prioridades nacionais e fazem sentido para as instituições nacionais, o eleitorado e as partes interessadas sectoriais.

Para operacionalizar este aspecto, o nível 2 propõe alargar de forma progressiva o enfoque da fase de preparação, convidando as **partes interessadas nacionais a participarem num seminário anual**, na capital, para debaterem as actividades dos PALOP-TL e **prepararem uma posição sobre as principais prioridades sectoriais**, seleccionadas dos PIN, a abordar na reunião ministerial dos PALOP-TL. O objectivo é permitir que tanto o governo e as partes interessadas dos projectos e actividades, juntamente com as delegações locais da UE, forneçam conteúdos e substância, ultrapassando o nível técnico, a levar à Reunião Ministerial.

Esta reunião anual basear-se-á na implementação das directrizes discutidas e revistas após o workshop do nível 1 para criar um ambiente de colaboração em que as partes interessadas podem, da melhor forma possível, apresentar contribuições e opções de políticas públicas para aperfeiçoar as preferências de políticas públicas do governo nacional a serem apresentadas e discutidas ao nível regional. Este seminário preparatório abordará as actividades do país e o progresso em matéria de implementação dos projectos da parceria PALOP-TL/UE e requer:

- Divulgação da informação — o que já está a ser produzido pelos projectos;
- Aspectos processuais para gerar uma participação e um envolvimento substanciais; e
- Identificação dos pontos para os quais as partes interessadas podem contribuir.

Os diálogos anuais pretendem gerar um debate contínuo a nível nacional que visa facilitar e complementar a identificação de prioridades através da adição de conhecimento especializado e da interacção entre os vários conjuntos de percepções, dados e factos. Como tal, o nível 2 insiste na necessidade de se apoiar em interacções locais vibrantes entre as instituições nacionais e as partes interessadas para reforçar a capacidade dos parceiros nacionais dialogarem sobre políticas públicas ao nível regional.

As prioridades nacionais e regionais são actualmente definidas nos PIN e nos PMI através de estudos conduzidos com a ajuda de assistência técnica e de consultores. A proposta deste diálogo regional de políticas públicas será a integração destas contribuições como factos para informar uma conversa com as

partes interessadas no decorrer da fase de definição de prioridades, a fim de determinar as áreas em que a cooperação e a intervenção conjunta são mais eficientes.



Figura 3: O diálogo nacional alimenta a programação regional

A inclusão das partes interessadas complementar e proporcionará uma base mais ampla a fim de enraizar as prioridades dos parceiros PALOP-TL com cada um dos espaços democráticos. Ao serem consultados, os beneficiários da parceria podem tornar-se proponentes fortes e constituir uma parte do valor acrescentado deste mecanismo de diálogo de políticas públicas.

O estabelecimento de um mecanismo de consulta e de tomada de decisões para uma parceria regional não pode ser feito sem levar em conta a necessidade de respeitar a soberania dos membros. Assim, é essencial que as autoridades nacionais se mantenham na vanguarda da definição de prioridades, a nível nacional, para elaborar, a nível regional, uma agenda para discussão tão abrangente quanto possível e que reflecta as contribuições das várias partes interessadas nacionais (ver ficha pormenorizada no anexo 14).

3. Contribuição das partes interessadas para a definição e avaliação das opções de políticas públicas

Um dos principais participantes da parceria PALOP-TL, entrevistado na fase inicial do estudo, disse-nos: **“Centrem-se mais em menos”**, e esta afirmação aplica-se precisamente à inclusão necessária de partes interessadas e à forma como a sua contribuição pode ser tornada mais impactante através do diálogo colectivo sobre opções de políticas públicas restritas.

O diálogo de políticas públicas para um programa que envolve seis países geograficamente separados coloca sérios problemas de logística e de orçamento, que devem ser resolvidos. Abrir o processo de elaboração das reformas de políticas públicas às partes interessadas é uma escolha feita por razões democráticas e pode ser tornada financeiramente eficiente através de um processo de selecção de prioridades forte, documentado e fundamentado, que restrinja a orientação das políticas públicas e identifique as partes interessadas relevantes que contribuem para a invenção de opções de políticas públicas ao nível nacional¹⁴.

¹⁴ Ver o anexo 16 para mais informação sobre a experiência da Tunísia na abordagem de formas de cuidados de saúde através do diálogo de políticas públicas.

O programa PALOP-TL/UE, assente na sua prioridade actual de crescimento do emprego, não pode evitar a inclusão de duas categorias principais de partes interessadas: as preocupadas com o futuro da juventude, e as mulheres, que representam mais de 50% da população adulta. Através de representantes, a sua inclusão deve ser objecto de reflexão, bem como a inclusão de qualquer actor que possa ter uma palavra a dizer sobre a questão da formação e do financiamento das pequenas e médias empresas, entre outros (ver ficha pormenorizada no anexo 15).

4. As partes interessadas podem contribuir para monitorizar a implementação das políticas públicas

A fim de assegurar e promover os valores democráticos, em especial, a responsabilidade, as partes interessadas podem e devem participar na monitorização da implementação da reforma das políticas públicas à qual foram associadas através da contribuição para a definição dos critérios de avaliação e dos indicadores de progresso.

Através da organização de eventos de monitorização nos quais podem ser apresentados os progressos da implementação das políticas públicas e discutidos eventuais problemas, as partes interessadas podem observar e contribuir com a sua visão para ultrapassar as dificuldades, caso necessário.

A inclusão de partes interessadas poderá gerar um maior número de eventos a organizar e de tarefas logísticas. As actividades morosas que são necessárias para organizar um diálogo sobre políticas públicas podem ser uma preocupação, mas representam uma despesa menor se os custos das deslocações forem mantidos no nível mínimo; por outro lado, os benefícios em termos de inclusão e de apoio democrático são vastos. A Figura 8 mostra a interação entre os três níveis.

Caixa 2. Síntese do nível 2

Medidas necessárias para operacionalização:

Preparação das reuniões ministeriais anuais através da condução de reuniões de diálogo com as partes interessadas relevantes a nível nacional, a fim de concluir um conjunto de prioridades nacionais sugeridas para discussão a nível regional.

As reuniões ministeriais regionais incluem um debate sobre as prioridades identificadas por cada país.

Processo anual de discussões inclusivas (a nível nacional) sobre as actividades dos PALOP-TL com partes interessadas relevantes para mapear os sucessos e discutir questões relacionadas com (potenciais) áreas futuras de cooperação da parceria.

Medidas adicionais:

Organizar seminários nacionais que incluam partes interessadas relevantes (instituições governamentais, delegações da UE, outros actores envolvidos, convidados relevantes) para preparar as reuniões ministeriais.

Alargar o planeamento das reuniões ministeriais para permitir uma discussão sobre as próximas prioridades, avançadas pelas propostas dos parceiros.

Outputs esperados:

Com base num entendimento comum do mecanismo de diálogo de políticas públicas, os parceiros reforçam a sua cooperação, a nível nacional (com as DUE e as partes interessadas relevantes) para enriquecer as suas posições e a identificação de prioridades.

Posições nacionais, discutidas anualmente, são a base para as conversas estratégicas a nível regional durante as reuniões ministeriais.

2.2.3 Nível 3: A caminho de um diálogo flexível e orientado pela procura - capacitação e visão estratégica

Mais de 25 anos de cooperação contribuíram para a construção, reforço e fortalecimento das capacidades essenciais dos parceiros PALOP-TL. Apesar de a capacitação ser um processo que requer um horizonte de longo prazo e que não pode ser interrompido, o diálogo de políticas públicas permite aos parceiros pensar em novas direcções com prazos e áreas de concentração diferentes. Aproveitando os pontos fortes da parceria PALOP-TL/UE, um mecanismo de diálogo de políticas públicas permite aos parceiros decidir sobre prioridades conjuntas e desenvolver reformas específicas para um país que se adequem às suas particularidades.

Introduzimos aqui a noção de plataforma ou diálogos ad hoc, visando permitir que cada parceiro faça uma escolha relativa às políticas públicas mais alinhada com as suas próprias prioridades, definidas no nível 1 e no nível 2.

Apresentamos intencionalmente o nível 3, relacionando com o conteúdo, em último lugar, porque é necessário, em primeiro lugar, mobilizar o mecanismo de diálogo de políticas públicas enquanto instrumento de criação de uma relação de confiança entre os parceiros nacionais e as partes interessadas, e para gerar um espaço democrático forte para as reformas. O mecanismo que apresentamos equilibra a complexidade inerente ao diálogo com as particularidades de um programa regional como o PALOP-TL/UE.

O nível 3 propõe fazer avançar este mecanismo e colocá-lo no centro da fórmula da **cooperação de geometria variável**. O diálogo de políticas públicas, ao permitir aos parceiros reflectir, a nível nacional, sobre as suas prioridades, debatê-las em colégio e de seguida escolher o aprofundamento da cooperação com parceiros que partilhem objectivos similares, oferecerá realmente uma oportunidade única para a cooperação Sul-Sul.

Na sequência da continuação do fortalecimento do diálogo de políticas públicas desenvolvido na introdução, o nível 3 verá o enfoque dos esforços dos parceiros no **conteúdo dos intercâmbios**, a nível regional. O nível 1 permitiu uma reflexão conjunta sobre o processo que suporta o diálogo, abordando as potenciais dificuldades ao longo do mesmo; o nível 2 foi dedicado à participação das partes interessadas relevantes; de forma consecutiva, estas duas fases colocariam os parceiros em posição de debater e abordar a transformação dos conteúdos políticos da respectiva cooperação.

As entrevistas confirmaram o desejo de um diálogo mais substancial entre as autoridades políticas sobre as perspectivas de cooperação nas próximas décadas e o tipo de parceria que os PALOP-TL e a UE pretendem manter. Para ser claro, as entrevistas declararam também de forma explícita a necessidade de procurar projectos de capacitação para reforçar os governos dos países PALOP-TL, convidando a um exame cuidadoso dos novos projectos.

Todavia, qualquer plano para abordar questões que vão para além do planeado para o próximo ciclo de programação implicará uma reflexão e decisão sobre uma arquitectura de diálogo que permita uma **inclusão mais ampla de participantes** (nível 2). Estas vozes adicionais virão da sociedade civil (PME, organizações da sociedade civil, organizações profissionais) e do sector privado (empresas, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento), assim como de diversos campos de especialização (think-tanks, redes de universidades), de modo a enriquecer a reflexão dos parceiros regionais e contribuir para o processo de tomada de decisão do governo.

O nível 3 tem em consideração as características principais da parceria PALOP-TL/UE: a sua vontade de abordar em conjunto os assuntos de interesse comum com base nos laços históricos de cooperação, quadros institucionais e jurídicos semelhantes e uma forte capacidade de apoio mútuo. Propõe-se abordar a possibilidade de as actividades executadas na fase 1 e apoiadas pela identificação de novas partes interessadas relevantes na fase 2 levarem os países a identificar prioridades novas e/ou mais precisas ao nível nacional, enriquecendo as conversações ao nível das reuniões ministeriais PALOP-TL/UE.

O nível 3 é uma proposta para fortalecer o diálogo de políticas públicas entre os parceiros tendo como base a ideia de que os parceiros atingem o seu grau de envolvimento mais elevado quando as suas prioridades são satisfeitas e o benefício é tão directo quanto possível. Visa iniciar um debate relativo ao impacto da selecção de prioridades na capacidade e disponibilidade para o diálogo.

A geometria variável é introduzida para aproveitar os pontos fortes e os progressos efectuados nos diversos sectores por países PALOP-TL individuais. **A ideia é permitir que os países com prioridades e posições semelhantes decidam resolver em conjunto questões de interesse comum.** Os governos, com prioridades claras e registos documentados do progresso, poderão propor a condução de um diálogo regional de políticas públicas para partilhar as respectivas experiências em determinado domínio com outros participantes interessados e/ou participar num diálogo de políticas públicas liderado por outros parceiros para debater as respectivas práticas. A flexibilidade permitida por esta proposta deve conduzir a um maior

envolvimento, permitindo também que as delegações da UE e, possivelmente, as DG competentes e os parceiros externos (cooperação triangular) contribuam com os respectivos conhecimentos a pedido dos países PALOP-TL.

Esta proposta inspira-se em dois conjuntos de mecanismos de trabalho de cooperação:

1. Plataformas de diálogo

As **plataformas de diálogo** introduzidas em parcerias de diversos formatos e enfoques, tais como a Parceria Oriental (EaP), o Encontro Ásia-Europa (ASEM) ou a União para o Mediterrâneo (U4M). Cada uma delas, baseada na vontade comum reconhecida de alargar a cooperação, assenta em plataformas de diálogo para apoiar o debate de políticas públicas sobre questões de interesse comum. A noção de plataforma representa, para os parceiros PALOP-TL, o interesse numa estrutura leve que não implica custos administrativos adicionais, ao mesmo tempo que permite a participação de partes interessadas e actores externos que contribuam para o diálogo de políticas públicas.

As plataformas têm a capacidade de agregar actores que estão geograficamente distantes, ao mesmo tempo que mantêm a capacidade de prosseguir as suas próprias actividades de políticas públicas. No anexo 17 são apresentados diversos exemplos relativos aos méritos das plataformas que podem servir de inspiração aos parceiros PALOP-TL.

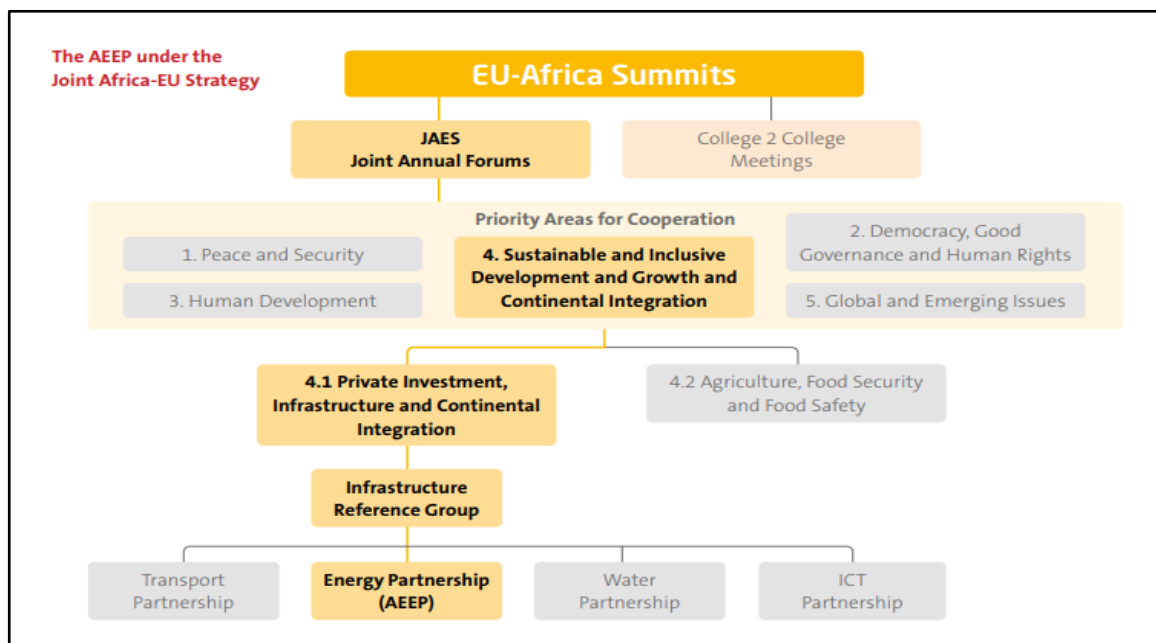


Figura 4: A plataforma AEEP faz parte de uma arquitectura institucional mais ampla (fonte: AEEP, “10 years of Successful Cooperation, the Africa-EU Energy Partnership”, Novembro de 2017).

Do mesmo modo que se verifica com as políticas públicas, as plataformas funcionam mais eficientemente quando permitem que os participantes trabalhem sobre as reformas das políticas públicas num quadro institucional claro. Por exemplo, os trabalhos dos grupos temáticos produzidos pela Parceria África-UE no sector da energia (AEEP) contribuíram para a estrutura da agenda global da Cimeira UE-África (ver a Figura 4). Através desta parceria, a UE e os parceiros africanos estabeleceram um “quadro de longo prazo para o

*diálogo estratégico entre a África e a UE visando a partilha de conhecimentos, o estabelecimento de prioridades políticas e o desenvolvimento de programas conjuntos em questões-chave em matéria de energia*¹⁵.

Aplicada à parceria PALOP-TL/UE, uma plataforma que aborde, por exemplo, “o ambiente empresarial para as mulheres empresárias” (para desenvolver a prioridade actual da PALOP-TL/UE relativa ao crescimento do emprego) pode levar três países parceiros a abordarem as questões que limitam na actualidade o papel das mulheres na criação de emprego e a desenvolverem formas de melhorar e estimular o seu papel na governação económica, no financiamento das PME, na protecção laboral e noutras áreas.

A partir destas experiências, os parceiros PALOP-TL/UE podem obter inspiração para “*contar uma história ao mundo*”, como um dos entrevistados nos convidou a considerar no início deste estudo. Utilizar a inter-conectividade das prioridades e convidar os parceiros externos a interessarem-se nas prioridades das reformas em discussão pode conduzir a resultados que têm uma repercussão importante e conduzem a um apoio adicional. As sinergias podem também contribuir para que o grupo PALOP-TL encontre a sua “voz” na cena internacional, como grupo ou integrado em círculos mais amplos, como a CPLP, os ACP e as organizações regionais, se e quando necessário.

Para que sejam relevantes para a parceria global, as plataformas de diálogo devem produzir resultados demonstráveis e uma metodologia para apoiar estratégias de reforma semelhantes entre os restantes parceiros PALOP-TL. Esta plataforma específica também pode ser apoiada pela sua inclusão em fóruns temáticos mais amplos para beneficiar de conhecimentos especializados externos.

Cada plataforma estruturar-se-á através de um mecanismo de coordenação ligeiro e produzirá relatórios para debate em reuniões realizadas ao nível nacional e regional, entre partes interessadas e parceiros (incluindo as DUE e a CE), para comunicar os resultados, os desafios e os meios de avançar.

Por último, as plataformas assentam numa vontade partilhada de abordar questões de interesse comum, pelo que beneficiam do compromisso assumido pelos parceiros de contribuírem para os resultados. A este respeito, pode ser encontrada flexibilidade não só nos participantes eleitos, mas também nos papéis atribuídos aos participantes:

- Alguns podem assumir a liderança a fim de partilharem as suas metodologias com os outros parceiros PALOP-TL;
- Outros podem escolher analisar de que forma os resultados obtidos por um país podem ser transferidos para o seu próprio contexto;
- Alguns podem escolher um papel de observadores a fim de prepararem as suas próprias prioridades nacionais.

O mais importante é a capacidade de as plataformas apoiarem a inclusão de partes interessadas internas (as afectadas em primeiro lugar pelas reformas de políticas públicas em discussão, como as organizações da sociedade civil e os interesses empresariais) e externas (instituições financeiras, organizações internacionais, NGO, países terceiros e investigadores) para enriquecer a reflexão. A natureza flexível das plataformas pode ser um vector que encoraje a **cooperação triangular** sobre uma prioridade visada para alguns dos parceiros PALOP-TL/UE, o país e o dador¹⁶. A cooperação triangular assenta na capacidade de um país identificar uma experiência de outro país como potencialmente benéfica para a replicar com o apoio do dador. Existem exemplos a vários níveis que demonstram as vantagens deste mecanismo de cooperação. Alguns doadores, como o Banco Mundial e a OCDE, têm envidado esforços significativos no desenvolvimento deste conceito e apoiam diversas iniciativas, algumas das quais tiveram lugar em países PALOP-TL, a maioria relacionadas com

¹⁵ Para informação adicional, ver a página inicial da Parceria África-UE no sector da energia: <https://africa-eu-partnership.org/en/projects/africa-eu-energy-partnership-aeep>

¹⁶ Para informação adicional sobre a cooperação triangular, ver Guido Aschoff “Triangular cooperation: opportunities, risks and conditions for effectiveness”, Special Report for the World Bank Institute, Outubro de 2010.

projectos agrícolas¹⁷. Analisando a lista de projectos, a cooperação triangular parece ter interesse para vários doadores que procuram apoiar os modelos de cooperação Sul-Sul. De facto, com a adopção da flexibilidade, a proposta de 3 níveis visa criar um espaço em que possa ser introduzida a cooperação triangular com países que têm uma relação cultural próxima com os PALOP-TL e experiências relevantes em matéria de desenvolvimento.

Para apoiar um mecanismo de diálogo de políticas públicas reforçado, as plataformas devem manter-se relevantes em relação ao objectivo inicial da parceria, e devem ser financeiramente viáveis para não consumirem uma parcela demasiado importante do orçamento global atribuído ao diálogo de políticas públicas na parceria PALOP-TL/UE.

As plataformas de diálogo, pelas razões acima referidas, podem contribuir para diversas fases do ciclo de políticas públicas e proporcionar ocasiões periódicas para encontros e intercâmbios, os quais podem, por



Figura 5: Os níveis funcionam num ciclo e permitem aos parceiros PALOP-TL aprender uns com os outros, ao mesmo tempo que abordam as prioridades comuns

sua vez, alimentar o ciclo de reformas nacional e o diálogo interno com as partes interessadas nacionais. As plataformas devem apoiar um diálogo estruturado, alternando fases de âmbito nacional e instâncias regionais de intercâmbio de informação, feedback e apoio. As plataformas, como qualquer outro projecto, devem ser geridas e planeadas com o apoio de uma unidade de coordenação que pode ser estabelecida pelo GON do país coordenador, com a contribuição da delegação da UE relevante, em coordenação com o Ordenador Regional e a DUE responsáveis pelo programa PALOP-TL/UE. O mecanismo de coordenação é essencial para manter os diálogos documentados e possibilitar a divulgação futura dos resultados, bem como a reprodução da metodologia por outros parceiros PALOP-TL.

Para funcionarem adequadamente, as plataformas requerem encontros programados, preparados pelos diálogos dos níveis 1 e 2, sobre as prioridades e a inclusão das partes interessadas na identificação das prioridades e opções de políticas públicas. É através da interconexão dos níveis nacionais e da parceria que um tal diálogo produzirá resultados. As plataformas proporcionam capacidade adicional aos governos e aos actores nacionais para abordarem as suas prioridades e determinarem o seu caminho para as reformas.

A noção de flexibilidade, introduzida no nível 3, é complementada pela introdução de mecanismos orientados pela procura.

¹⁷ Ver, por exemplo, a lista de projectos de cooperação triangular compilada pela OCDE: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>

2. *Reflectir em mecanismos para cooperação orientados pela procura*

Para a União Europeia, são várias as formas que permitem cooperar com vista a responder às prioridades de um país parceiro. Tal como foi anteriormente examinado, determinadas parcerias oferecem ferramentas muito interessantes, como é o caso de plataformas. Importa mencionar estes mecanismos, visto que são parte da reflexão sobre as possibilidades de aprofundar a cooperação entre os PALOP-TL e a UE. Neste sentido, mecanismos orientados pela procura que contribuam para a melhoria de capacidades e processos de definição de prioridades (ver nível 1 e 2), devem também ser considerados como uma direcção para os parceiros PALOP-TL:

Os **diálogos estratégicos** que a UE estabeleceu com parceiros como a África do Sul ou o Brasil e que, além da determinação da natureza estratégica da sua relação, permitem que a cooperação assente na **expressão da procura** dos parceiros a que a UE, as DG relevantes e os Estados-Membros podem responder com ofertas de serviços e um reforço dos programas alvo.

A União Europeia concluiu dez parcerias estratégicas¹⁸ com países “considerados parceiros naturais da UE (Canadá, EUA e Japão), enquanto que outros são considerados demasiado grandes para ignorar (China, Rússia e Índia)”¹⁹. Algumas destas parcerias são apresentadas como “naturais” ou óbvias, enquanto que outras foram objecto de um documento formal relativamente ao conteúdo da “parceria estratégica”. É o caso, em especial, do Brasil, da Índia, da China, da África do Sul e do México. Estes novos acordos seguem-se ao aparecimento destas novas potências na cena internacional, e estabelecem relações e modalidades de cooperação especiais. Uma vez que o apoio para o desenvolvimento já não é necessário, a relação com a China, a Índia, o Brasil, o México e a África do Sul (que ainda recebe ajuda ao desenvolvimento) evoluiu para uma nova forma de relacionamento. Para alguns países em particular, como, por exemplo, o Brasil e a África do Sul, a parceria está estruturada em torno de um acordo formal que estabelece eventos regulares associados às cimeiras, diálogos de alto nível e declarações conjuntas²⁰. Na prática, os “Diálogos Sectoriais” do Brasil e a “Facilidade de Diálogo” da África do Sul²¹ apoiam a relação entre instituições locais e europeias através da organização de diálogos políticos e técnicos sobre questões de interesse comum. Na prática, os diálogos técnicos funcionam de um modo pouco formal, apoiados por uma Unidade de Gestão do Programa que apoia a Facilidade de Diálogo e funciona como uma estrutura administrativa ligeira.

¹⁸ A UE concluiu parcerias estratégicas com os seguintes países: Brasil, Canadá, China, Índia, Japão, México, Rússia, África do Sul, Estados Unidos e Coreia do Sul.

¹⁹ Ver Thomas Renard, “Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships”, Security Policy Brief, Egmont Institute for International Relations, Setembro de 2010. Ver também, Serviço de Investigação do Parlamento Europeu, “EU Strategic Partnerships with Third Countries”, 2 de Outubro de 2012.

²⁰ Para uma análise e a história das parcerias estratégicas, ver Giovani GREVI, “Why EU strategic Partnerships Matter”, ESPO, documento de trabalho, 1 de Junho de 2012.

²¹ Para informação adicional, consultar a página Web www.dialoguefacility.org

Por exemplo, na África do Sul, a Facilidade de Diálogo apoia “tanto os diálogos de políticas públicas existentes (fase inicial) como os emergentes através de apoio técnico e financiamento para: Apoio especializado a curto prazo sob a forma de assistência técnica ou disponibilização de investigadores para elaborar documentos; reuniões, workshops e conferências; visitas de estudo e de intercâmbio; e capacitação”²². O objectivo da facilidade técnica,

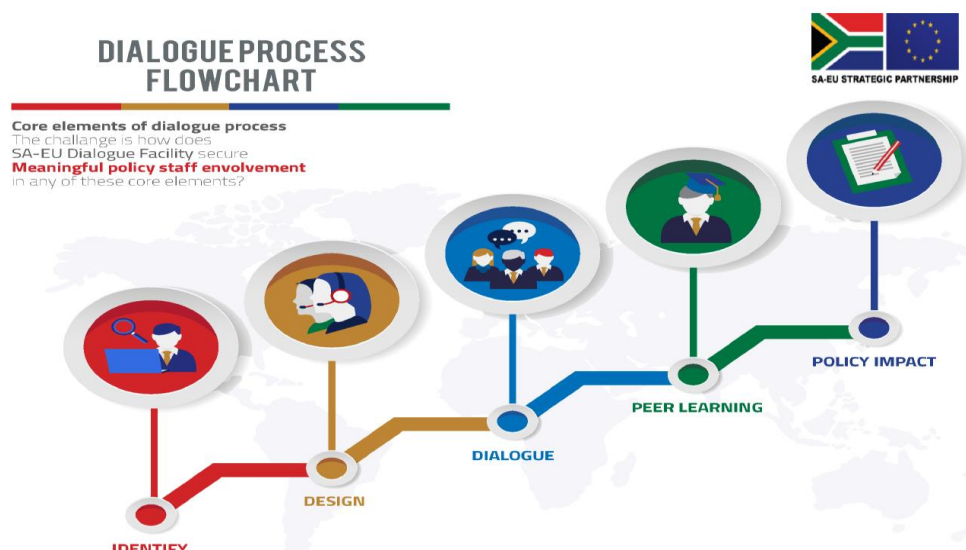


Figura 6: Fluxograma do diálogo África do Sul-UE (fonte: Facilidade de Diálogo África do Sul-UE, 3.º convite à apresentação de propostas, workshop sobre capacitação, Novembro de 2018)

que trabalha com uma identificação de prioridades de desenvolvimento e uma concepção das opções de políticas públicas feitas pelo governo da África do Sul, consiste no apoio ao diálogo através da disponibilização de peritos de alto nível que partilham a sua experiência com funcionários do governo da África do Sul interessados em soluções técnicas para criar uma experiência de ensino (ver a Figura 6). A Facilidade de Diálogo também organiza workshops para a transferência de conhecimento para os departamentos governamentais que demonstraram interesse.

No Brasil, a Facilidade apoia mais de 30 Diálogos Sectoriais diferentes através da organização de missões de diálogo e de eventos para partilhar conhecimentos especializados nas áreas de interesse identificadas pelas autoridades brasileiras e europeias.

Estas parcerias pressupõem um diálogo político de alto nível e o envolvimento do Serviço Europeu de Acção Externa, das DG relevantes da Comissão Europeia e dos Estados-Membros interessados. **O objectivo do nível 3 não é abordar a natureza estratégica das parcerias, mas antes centrar-se nos mecanismos da cooperação orientada pela procura introduzidos nos diálogos.**

Nesta fase, é manifesto que o estabelecimento de um mecanismo de diálogo necessitará de ser financiado pelo orçamento global atribuído ao PALOP-TL/UE e que o montante do orçamento resultará das prioridades debatidas ao nível da reunião ministerial. No que se refere ao financiamento de instrumentos flexíveis disponibilizados aos parceiros PALOP-TL, estes podem ser financiados seja através do orçamento geral dos PALOP-TL, seja através dos orçamentos bilaterais da DUE, isto se, por exemplo, as prioridades seleccionadas estiverem alinhadas com o PIN do país.

A multiplicação das plataformas pode resultar em custos logísticos acrescidos (reuniões, deslocações e apoio administrativo). O objectivo deste estudo é propor um mecanismo reforçado de diálogo de políticas públicas

²² Ibidem

evitando sobrecarregar o orçamento da parceria, tal como foi indicado nas entrevistas. Apesar de estas duas prioridades parecerem estar em contradição, devemos ter presente qual seria o custo de um mecanismo de diálogo ineficiente ou inexistente. A criação de um mecanismo de diálogo implica que lhe seja atribuído um orçamento destinado ao seu apoio, tendo em atenção o valor acrescentado que os parceiros pretendem obter da implementação de um mecanismo de diálogo de políticas públicas.

Quando combinada com um diálogo estruturado e reforçado sobre as prioridades e a inclusão das partes interessadas, **a flexibilidade possibilita uma apropriação mais completa do mecanismo de cooperação e provavelmente um processo de reformas mais rápido.** Mas requer capacidades essenciais por parte das autoridades locais para identificarem as suas prioridades e áreas de melhoria como procura de conhecimentos especializados. A cooperação orientada pela procura concretiza a necessidade de uma forte apropriação das políticas públicas para criar uma mudança sustentável e responsável. A introdução da flexibilidade neste ponto pode contribuir para esse objectivo através da criação de espaços para intercâmbio em que os parceiros estão no comando, com o apoio dos seus parceiros europeus, apoiados por plataformas em que podem ser oferecidos conhecimentos técnicos, organizadas visitas de estudo e concebidas e implementadas acções de cooperação triangular.

A flexibilidade introduzida neste nível visa aprofundar o envolvimento de todos os parceiros através da selecção de prioridades comuns e de uma cooperação mais próxima e complementada por contribuições ad hoc especializadas e identificadas. A geometria variável introduzida pela abordagem com base em plataformas conduzirá à criação de pequenos grupos de trabalho que congregam dois ou mais parceiros PALOP-TL. No seguimento da arquitectura proposta nos níveis 1 e 2, as actividades do nível 3 devem assentar em fortes diálogos e workshops nacionais, transmitidos pelas reuniões das plataformas.

Sem perder de vista a necessidade de se ser selectivo na identificação das plataformas de cooperação, os parceiros deverão provavelmente passar por uma fase de teste no decurso da qual poderão ser lançadas uma ou duas plataformas, com documentação, objectivos e indicadores de monitorização claramente definidos.

Assim, o nível 3 oferece novas formas de abordagem da cooperação para o desenvolvimento para os parceiros PALOP-TL, adaptando as respectivas modalidades de cooperação às prioridades por eles identificadas, ao mesmo tempo que oferece aos parceiros uma abordagem flexível caso tais prioridades não se encontrem alinhadas em determinado ponto do ciclo de programação.

Esta abordagem de geometria variável parece especialmente adaptada para que os projectos regionais possam gerar uma abordagem comum para um futuro problema partilhado pelos parceiros, que não implique, numa primeira fase, o desenvolvimento de uma abordagem orientada para o projecto. A própria plataforma constitui um diálogo sobre a orientação de políticas públicas (nível político) e sobre as políticas públicas que a enquadram e abordam, ligando assim ambos os níveis com todos os PALOP-TL. Esta ferramenta relativamente recente permite uma estrutura administrativa reduzida, mas também tem permitido manter um envolvimento político elevado dos países que participam no processo.

Para ser eficaz, a ideia de geometria variável terá de beneficiar todos os parceiros. Por conseguinte, enquanto alguns países PALOP-TL poderão decidir juntar forças e aprofundar a sua cooperação num conjunto de prioridades seleccionadas, outros optam por se concentrar noutro conjunto, a parceria é desenvolvida através da formulação de histórias de sucesso e metodologias claras de reforma de políticas públicas de fácil replicação entre os parceiros PALOP-TL, servindo por exemplo como casos de economias de escala.

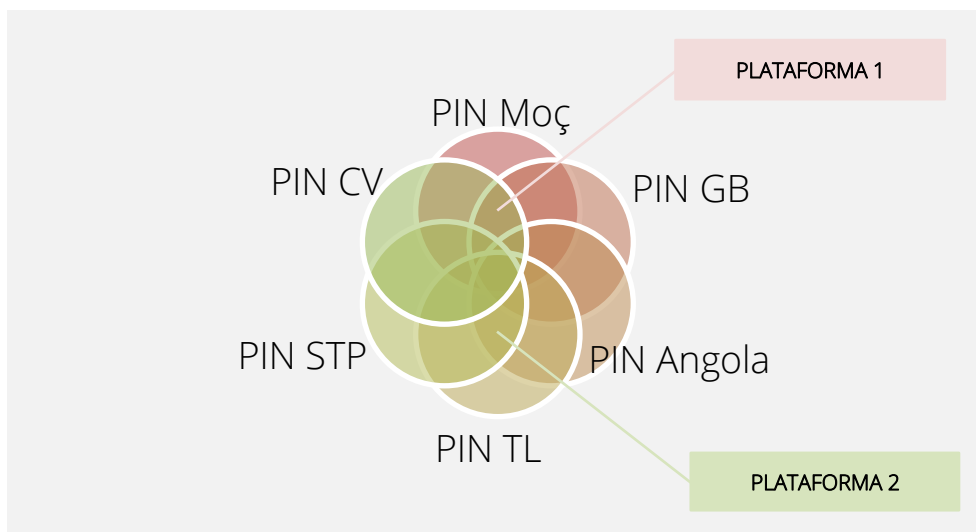


Figura 7: DIAGRAMA DE VENN sobre as prioridades dos PALOP-TL com base nos seus PIN Em linha com as prioridades coincidentes, podem ser formadas diferentes plataformas, com um número variável de países conduzindo o diálogo, para abordar questões de interesse comum para benefício dos 6 parceiros. Por exemplo, a Plataforma 1 conduzida por CV, Moçambique, e GB; a Plataforma 2 conduzida por Angola, TL e STP.

O nível 3 assentará num **diálogo estruturado sobre questões políticas e de políticas públicas**, organizando diversas fontes de informação e permitindo que os PALOP-TL, juntamente com os seus parceiros europeus, retirem as melhores informações das mesmas.

Além disso, do ponto de vista da operacionalização, a UE desenvolveu novos instrumentos de cooperação concebidos para facilitar os investimentos no sector privado, com enfoque na geração de novas oportunidades de emprego, juntamente com oportunidades económicas chave (PME, energia e conectividade, agricultura, Internet e serviços digitais, cidades sustentáveis). A adopção de uma cooperação baseada em plataformas permitirá a participação de partes interessadas chave, tais como representantes de instituições financeiras (bancos locais e de desenvolvimento), juntamente com empresas relevantes interessadas em participar na estruturação de novas cadeias de valor (desde a produção aos mercados locais, etc.).

De certa forma, tais perspectivas futuras - algumas das quais já estão a decorrer - requererão a mobilização de novos instrumentos de cooperação, exigindo mecanismos reforçados de diálogo de políticas públicas que envolvam novos actores, tais como empresas estrangeiras, instituições bancárias locais e de desenvolvimento, reforço da participação da sociedade civil, PME e grupos de representação dos actores económicos, a incluir nos mecanismos inovadores de diálogo de políticas públicas. A Figura 8 mostra a interação entre os três níveis.

Caixa 3: Síntese do nível 3***Medidas necessárias para operacionalização:***

Na sequência do nível 2, é possível debater ao nível das reuniões ministeriais as posições de cada país, definindo prioridades com base nos aspectos comuns e no interesse mútuo em trabalhar nas questões de interesse comum seleccionadas.

Reuniões ministeriais, preparadas com antecedência com a recolha das posições de cada parceiro, podem incluir uma sessão de meio dia sobre a identificação de futuras áreas de cooperação com uma geometria variável. Plataformas específicas para discutir políticas públicas são definidas entre os países participantes.

Desenvolvimento das capacidades dos parceiros e projecção para novas áreas de cooperação.

Incluir espaços a nível nacional e regional para o intercâmbio guiado pelos países com instituições financeiras, com o intuito de apoiar esforços liderados por governos, mas discutidos e concebidos no seio da parceira PALOP-TL/UE, para a promoção de investimento privado e criação de mercados de trabalho;

Conceber vários fóruns de diálogo de políticas públicas com uma participação alargada para enriquecer o processo de decisão sobre políticas públicas.

Medidas adicionais:

São instituídas plataformas de cooperação de geometria variável com uma estrutura leve.

Os assuntos da cooperação são identificados e validados pela reunião ministerial.

São organizados workshops temáticos regulares pelos parceiros de cooperação, que podem incluir instituições financeiras (bancos nacionais e de desenvolvimento), juntamente com empresas potencialmente interessadas nas oportunidades de investimento.

Capacidades do governo desenvolvidas através da parceria PALOP-TL/UE avaliadas para aferir os esforços de capacitação necessários para o próximo ciclo de financiamento à luz das prioridades definidas.

Outputs esperados:

Uma geometria variável permite que os países reforcem as suas capacidades ao seu próprio ritmo, com a cooperação com os outros, e com o foco nas prioridades partilhadas através de plataformas desenhadas para manter um envolvimento político elevado para apoiar as reformas de políticas públicas necessárias.

Nesta fase, a parceira é desenvolvida através de um processo de consulta e da mobilização de uma plataforma de discussão com um mecanismo de cooperação guiado pelos parceiros, para reforçar a cooperação Sul-Sul que apoia o valor acrescentado da parceria com a UE.

São discutidas as dificuldades e medidas de mitigação necessárias.

As prioridades, já apresentadas no nível 2, são enriquecidas com novos contributos de vários sectores da sociedade. Os esforços ao nível regional são traduzidos em novos diálogos de políticas públicas para criar políticas públicas mais informadas e relevantes que apoiem acções de capacitação, de governação melhorada e de desenvolvimento através da criação de emprego.

Globalmente, esta proposta de três níveis foi concebida para permitir uma mudança abrangente na forma como a cooperação é pensada e executada, de modo a beneficiar os governos parceiros, as respectivas populações, as sociedades civis e os seus actores económicos. A Figura abaixo sistematiza o processo de diálogo dos 3 níveis.

As actividades do nível 1 permitem que os parceiros, a nível nacional, enriqueçam a sua compreensão do diálogo de políticas públicas enquanto processo de cooperação para conceber reformas de políticas públicas. Estas actividades são seguidas de um exercício de implementação que consiste no planeamento do lançamento de um novo diálogo de políticas públicas, baseado na identificação de prioridades nacionais que envolvam novas partes interessadas, de modo a alimentar o debate com novos pontos de vista, interesses e dados.

O nível 2 concentra-se precisamente na participação das partes interessadas relevantes na conclusão das prioridades nacionais e na geração de um novo debate regional sobre questões de interesse comum.

O nível 3 propõe que, dependendo dos respectivos interesses e prioridades nacionais, os parceiros PALOP-TL possam determinar a adopção de uma abordagem de geometria variável da cooperação. No âmbito do modelo de plataforma, cada diálogo incluiria dois ou mais países, produzindo resultados para benefício de todos os parceiros. A esta luz, os países com maior experiência ou um estado mais avançado poderiam decidir liderar a partilha e debate das suas práticas em determinada área.

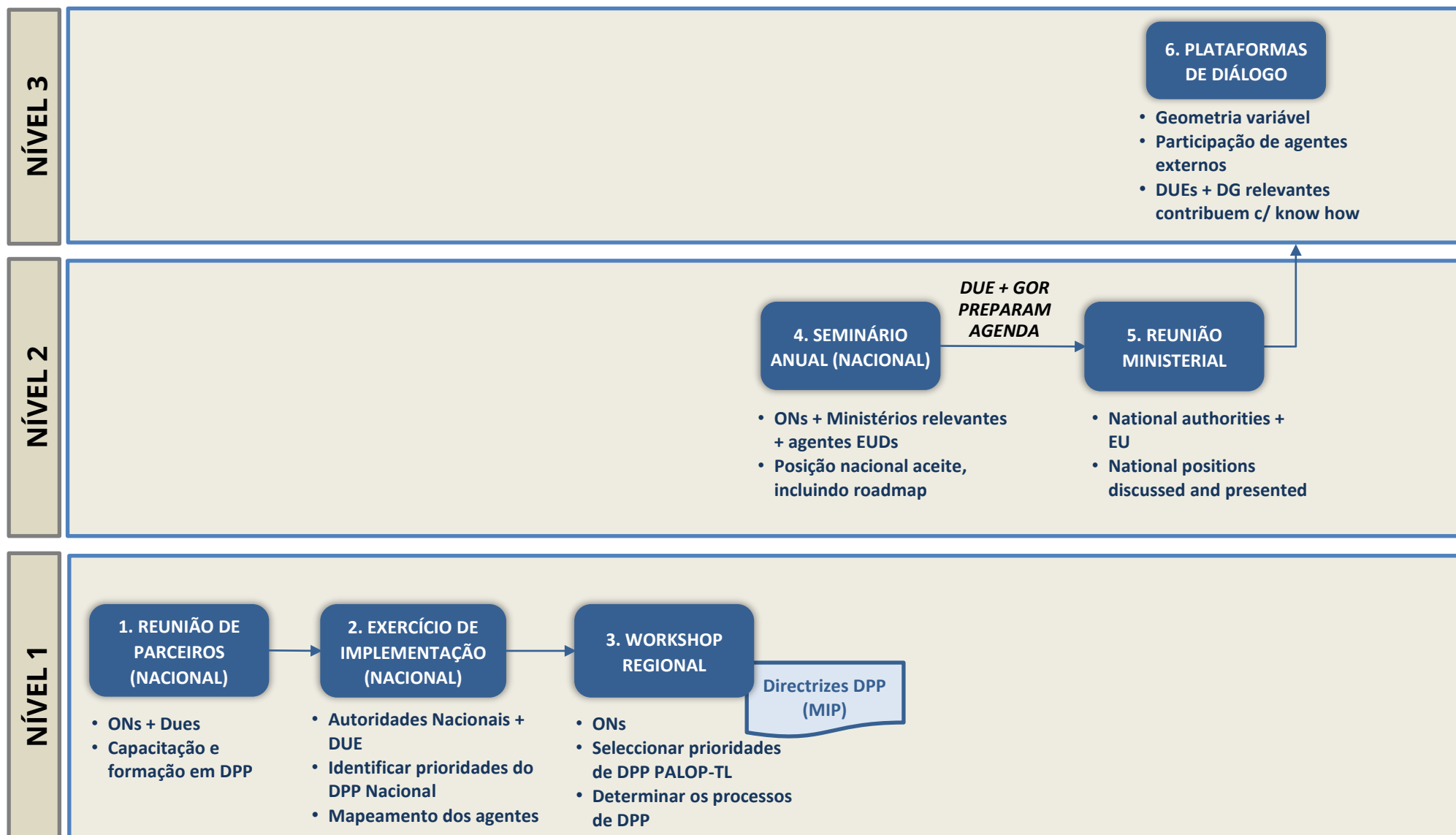


Figura 8: Processo de Diálogo Sobre Políticas Públicas PALOP-TL/UE (Alto Nível)

ANEXOS

ANEXO 1: Lista de Entrevistados

N	Nome	Instituição	Local	Observações	Tipo
1	Alessandro Villa	DEVCO	Bruxelas	Diálogo Político, nível multilateral	directa
2	Ana Rita Ferreira	Camões, PT	Lisboa	Gestora de Projecto PASP	directa
3	António Pombal	MFA, Angola	Luanda	Director SAON	directa
4	António S. Benedito	DUE, Moç.	Maputo	Embaixador da EU em Maputo	à distância
5	Apolinário Costa	Embaixada GB	Bruxelas	Embaixador	directa
6	Belpaire Rigo	DEVCO 03	Bruxelas	Negociações Post-Cotonou	directa
7	Berta Cossa	Embaixada Moç.	Bruxelas	Embaixador	directa
8	Boaventura Silva	CAON, GB	Bissau	Gestor de programa	à distância
9	Carla Folgoa	DUE, CV	Praia	Gestora de Programa PALOP-TL	à distância
10	Carolina Estróia	Camões	Lisboa	Chefe de Divisão Parcerias Estratégicas	directa
11	Catherine Audouze	DEVCO	Bruxelas	Com. Junker Plan/ Africa, pillar on bus. & env.	directa
12	Céline Maertens	DEVCO	Bruxelas	Chefe de Sector	directa
13	Cesal Guidetti	DUE, GB	Bissau	Gestora de Programa PALOP-TL	à distância
14	Cesaltina Bastos	DUE, STP	Libreville	Chefe de Secção em São Tomé e Príncipe	à distância
15	Cristina Bandeira	Camões, PT	Lisboa	Equipa PACED	directa
16	Christina Gosparini	DEVCO	Brasilia	Brasil Desk	à distância
17	Earnan O'Cleirigh	DEVCO	Bruxelas	Triangular cooperation	directa
18	Fábio Sousa	Camões, PT	Lisboa	Equipa do Projecto da Cultura	directa
19	Fanny Marchal	Twinning & Taix	Bruxelas	Instrumentos novas parcerias	directa
20	Fernando da Costa	GON, TL	Dili	TA	à distância

N	Nome	Instituição	Local	Observações	Tipo
21	Filipa Corte Real	DUE, Moç.	Maputo	Gestora de Programa PALOP-TL	directa
22	Francesca Aquarro	TAIEX unit	Bruxelas	oficial	directa
23	Francisco Cepeda	TL Embassy	Bruxelas	Embaixador	directa
24	F. Correia Júnior	CAON, GB	Bissao	Coordenador de Gabinete	à distância
25	Francisco Mendonça	GON, TL	Dili	Gestor de programa	à distância
26	Geert Anckaert	DUE, Moç..	Maputo	Chefe de Secção	à distância
27	Geert Laporte	ECDPM	Bruxelas	Director Relações Institucionais	directa
28	Genevieve-Dehoux	DEVCO	Bruxelas	GEOCO-SA	directa
29	Georgeo Chikoti	Embaixada Ang.	Bruxelas	Embaixador	directa
30	Gonçalo Marques	Port. REPER	Bruxelas	Chefe da Cooperação Portuguesa	directa
31	G. Ferreira da Silva	GON, TL	Dili	Gestor de programa	à distância
32	Hélder Vaz	Embaixada GB	Lisboa	Embaixador, segue o dossier post-Cotonou	directa
33	Henrique Banze	Secretariado ACP	Bruxelas	ACP Deputy-SG – lidera negociações com UE	directa
34	Isaura Lopez-Ramos	DEVCO	Bruxelas	Moçambique Desk	directa
35	Joana Fisher	DUE, Angola	Luanda	Chefe de Secção Política	à distância
36	Joaquim Salgueiro	EEAS, Moç.	Bruxelas	Quadro de Política e Cooperação com Moç.	directa
37	José F. Monteiro	Embaixada CV	Bruxelas	Embaixador, segue o programa PALOP-TL	à distância
38	Jose Roman	DUE CV	Praia	Chefe de Cooperação	à distância
39	Luís Silva	SON, CV	Praia	Coordenador SON	à distância
40	Manuel Lapão	CPLP	Lisboa	Chefe de Cooperação CPLP	directa
41	Manuel Lubisse	NAO, RON, Moz.	Maputo	Embaixador e Director GON	directa
42	Maria Amaral Aguiar	DUE, STP	Bruxelas	Embaixador	directa
43	Mariana Arias	TAIEX	Bruxelas	programa TAIEX, parcerias de cooperação	directa

N	Nome	Instituição	Local	Observações	Tipo
44	Nicolas Gonçalves	DEVCO	Bruxelas	Programa PALOP-TL Desk	directa
45	Paula Lopes	Camões, PT	Bruxelas	Post-Cotonou, PALOP-TL dossiers	directa
46	Paula Reis	DUE TL	Dili	Gestora de Programa PALOP-TL	à distância
47	Paulo Leitão	DUE Ang.	Luanda	Gestor de Programa PALOP-TL	à distância
48	Paulo Lima	CPLP	Lisboa	Conselheiro Político e Diplomático	directa
49	Pedro Oliveira	Camões, PT	Lisboa	Chefe de Secção de Relações Multilaterais	directa
50	Pierre Nadji	DEVCO	Bruxelas	European External Investment Plan	directa
51	Ricardo G. Gomes	UN, CV	Praia	Gestor de Projecto no PNUD – PACE, PRISC	à distância
52	Simon Le Grand	DUE TL	Dili	Chefe de Secção	à distância
53	Sofia M. de Sousa	DUE, CV	Praia	Embaixador	à distância
54	Stefan Simosas	DUE, Moç.	Maputo	Chefe da Sec. Política, Imprensa & Informação	à distância
55	Stephanie Horel	DEVCO 04	Bruxelas	Mecanismo DPP, reforma de gestão de programa	directa
56	Sylvain Tarreau	DEVCO 01	Bruxelas	Coord. unid (steer. Commit., EU Invest. Prog.)	directa
57	Sylvie Estrega	EEAS	Bruxelas	Uganda-EU Joint Way Forward partnership	à distância
58	Vasco Bonfim	GON, STP	São Tomé	Gestor de Programa PALOP-TL	à distância
59	Vicky Chang	MFA, TL	Dili	Embaixador, DG Multilateral, Regional Affairs	à distância

ANEXO 2: Questionário

QUESTIONÁRIO BÁSICO

I. Assuntos para debate com os parceiros PALOP-TL/UE

1. Quais os principais pontos fortes dos programas anteriores e actual a destacar? Que prioridades e programas se devem manter na próxima fase?
2. Quais os principais pontos fracos dos programas anteriores e actual a evitar? Persistem alguns no programa actual? Que prioridades ou programas devem ser descontinuados?

II. Issues to be explored on the set-up of a new Programme

1. Que prioridades dos programas anteriores e actual devem ser mantidas? Deverão ser acrescentadas outras prioridades ao futuro programa? O diálogo sobre políticas públicas deve influenciar as principais prioridades do próximo programa PALOP-TL/UE ou deve ser tratado como um assunto paralelo?
2. Qual a importância actual do diálogo sobre políticas públicas entre as partes? Onde e como é que os parceiros debatem assuntos de interesse comum? Que assuntos estão a ser abordados e como deve ser considerada a qualidade destes intercâmbios? Como é estruturado e definido o diálogo no âmbito das instituições que ligam os membros dos PALOP-TL e da UE?
3. O diálogo sobre políticas públicas deve incidir estritamente sobre a formulação das mesmas? Se não, como pode o diálogo sobre assuntos globais tornar-se ainda mais relevante para os parceiros?
4. Ao examinar o diálogo que tem lugar ao nível do projecto, o que pode ser dito sobre os pontos fortes e as áreas onde mais esforços podem ser reunidos?
5. A definição de uma consulta sobre políticas públicas exige a mobilização de recursos (tempo, recursos humanos...): como deverá a próxima parceria PALOP-TL/UE integrar estes diálogos (quota específica do orçamento ou prática ad hoc)?
6. Que ameaças é possível antecipar relativamente à aprovação de um novo programa no quadro pós-Cotonou? A existirem, que ameaças devem ser destacadas? É possível evitá-las? Como?

QUESTIONÁRIO COMPLEMENTAR

1. Que prioridades principais de programas passados e do actual devem ser mantidas para a próxima fase?
2. O que é que um diálogo de políticas públicas ao nível do programa PALOP-TL/UE deve trazer à parceria?
3. Deve o diálogo de políticas públicas ocorrer ao nível central ou também ao nível sectorial?
4. Pode dar exemplos de futuros temas para discussão para o DPP PALOP-TL/UE?
5. Deve o diálogo incluir uma participação alargada de actores não estatais? Como?
6. Poderia sugerir uma nova prioridade para o Programa 2021-2027? Em que áreas?

ANEXO 3: Lista de Programas

PROGRAMA REGIONAL I – 1990-1995 - 7.º FED

Orçamento: 25M €

Objectivos específicos: 1) Melhoria dos sistemas educativos; 2) Formação na área da saúde; 3) Desenvolvimento institucional (através da formação das autoridades públicas, dos gestores empresariais, dos operadores externos públicos ou privados e estatísticos); 4) Cooperação cultural.

Projectos sectoriais: 1) Consolidação dos Sistemas Educativos; 2) Formação em Estatística para Quadros Médios; 3) Centro de Formação Regional de Profissionais de Chefia de Saúde Pública; 4) Centro de Formação Regional de Enfermeiros; 5) Centro de Formação Regional em Administração Pública e Gestão Empresarial; 6) Promoção do Comércio Externo e Investimento; 7) Fundo Bibliográfico da Língua Portuguesa.

PROGRAMA REGIONAL II – 1995-2000 - 8.º FED

Orçamento: 30 M €

Áreas de enfoque: 1) instituições, administração pública central e local; 2) emprego, formação; 3) cultura

Áreas sem enfoque: 1) estatísticas; 2) sistema educativo; 3) turismo e ambiente

Objectivo geral: reduzir o défice de desenvolvimento dos 5 países, especificamente decorrente de características comuns, incentivando a sua integração em regiões geográficas contíguas.

Prioridades: desenvolvimento dos recursos humanos e reforço do apoio institucional com vista a contribuir para implementação das necessárias reformas, abrangendo áreas de complementaridade com o PIN e o outro PIR.

Projectos: 1) Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos I; 2) Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Judiciais I; 3) Consolidação das Capacidades da Administração Pública.

TRANSFERÊNCIA DO PROGRAMA REGIONAL II -2000-2007 - 9.º FED

Orçamento: 28,7 M €

Áreas de enfoque: desenvolvimento económico e social.

Projectos (cada um deles liderado por um país em representação do grupo): 1) Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Judiciais II; 2) Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos II; 3) Apoio ao Desenvolvimento de Recursos Humanos para a Saúde nos PALOP-TL; 4) Apoio às Iniciativas Culturais dos PALOP-TL; 5) Apoio ao Sector da Formação Profissional dos PALOP-TL

INICIATIVA DE GOVERNAÇÃO - 2008-2013 - 10.º FED

Orçamento: 30 M €

Objectivo geral: promover a boa governação

Áreas de enfoque: Governação política: democracia, direitos humanos e Estado de Direito;

Objectivos específicos: 1) Eficácia governativa; 2) Governação económica.

PROGRAMA INDICATIVO PLURIANUAL 2014-2020 - 11.º FED

Orçamento: 30M €

Objectivo geral: prosseguir os esforços de boa governação.

Áreas de enfoque: 1) reforço das capacidades de governação; 2) criação de empregos na área da cultura.

Objectivos específicos: 1) Promover o emprego através da mobilidade e da inclusão; 2) Promover o emprego através de actividades geradoras de rendimentos no sector da cultura; 3) Reforçar as capacidades de governação a nível institucional.

Coordenação: Ordenador Regional (ON do FED de Moçambique).

ANNEX 4: Lista de Projectos

FUNDO BIBLIOGRÁFICO DA LÍNGUA PORTUGUESA

Programa FED	7.º FED
Sector	Cultura
Fonte de financiamento	UE: 2.500.000,00 ECU (100%)
Montante	2.500.000,00 ECU
Data de início	09/1997
Data de encerramento	09/2000

FORMAÇÃO DE QUADROS MÉDIOS DE ESTATÍSTICAS

Programa FED	7.º FED
Sector	Estatísticas
Fonte de financiamento	UE: 3.500.000,00 ECU (100%)
Montante	3.500.000,00 ECU
Data de início	08/1994
Data de encerramento	2000

CENTRO DE FORMAÇÃO REGIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO EMPRESARIAL

Programa FED	7.º FED
Sector	Governança e administração pública
Fonte de financiamento	UE: 4.300.000,00 EUR (100%)
Montante	4.300.000,00 EUR
Data de início	08/1996
Data de encerramento	12/2000

PROMOÇÃO DO COMÉRCIO EXTERNO E DOS INVESTIMENTOS

Programa FED	7.º FED
Sector	Finanças Públicas

Fonte de financiamento	UE: 2.600.000,00 EUR (100%)
Montante	2.600.000,00 EUR
Data de início	06/1997
Data de encerramento	12/2001

CONSOLIDAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Programa FED	7.º FED
Sector	Educação
Fonte de financiamento	UE: 2.225.000 (75%) Fundação Calouste Gulbenkian 1.122.500 (25%)
Montante	4.450.000,00 EUR
Data de início	04/1995
Data de encerramento	12/2002

CENTRO DE FORMAÇÃO DE QUADROS DE ENFERMAGEM

Programa FED	7.º FED
Sector	Saúde
Fonte de financiamento	UE: 2.600.000,00 EUR (100%)
Montante	2.600.000,00 EUR
Data de início	03/1996
Data de encerramento	06/2003

APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS JUDICIÁRIOS I | JUSTIÇA PIR-PALOP

Programa FED	8.º FED
Sector	Justiça
Fonte de financiamento	UE: 5.000.000,00 EUR (82%) Cooperação portuguesa: 1.100.000,00 EUR (18%)
Montante	6.100.000,00 EUR
Data de início	17/02/2003

Data de encerramento 30/09/2006

CONSOLIDAÇÃO DAS CAPACIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PALOP | CCAP

Programa FED	8.º FED
Sector	Governança e administração pública
Fonte de financiamento	UE: 4.800.000,00 EUR (76%) Cooperação portuguesa: 1.200.000,00 EUR (19%) Governo de Cabo Verde: 300 000,00 EUR (5%)
Montante	6.300.000,00 EUR
Data de início	04/2003
Data de encerramento	09/2008

APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS ESTATÍSTICOS DOS PALOP | PADSE

Programa FED	8.º FED
Sector	Estatísticas
Fonte de financiamento	UE: 2.300.000,00 EUR (82%) Cooperação portuguesa: 500.000,00 EUR (18%)
Montante	2.800.000,00 EUR
Data de início	09/05/2002
Data de encerramento	31/12/2007

APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS JUDICIÁRIOS II

Programa FED	9.º FED
Sector	Justiça
Fonte de financiamento	UE: 3.000.000,00 EUR (100%)
Montante	3.000.000,00 EUR
Data de início	07/2007
Data de encerramento	07/2009

APOIO ÀS INICIATIVAS CULTURAIS NOS PALOP-TL | PAIC

Programa FED	9.º FED
Sector	Cultura
Fonte de financiamento	UE: 3.000.000,00 EUR (100%)
Montante	3.000.000,00 EUR
Data de início	31/08/2009
Data de encerramento	30/06/2012

APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS PARA A SAÚDE NOS PALOP-TL | PADRHS

Programa FED	9.º FED
Sector	Saúde
Fonte de financiamento	UE: 10.000.000,00 EUR (100%)
Montante	10.000.000,00 EUR
Data de início	15/12/2009
Data de encerramento	30/09/2012

APOIO AO SECTOR DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL NOS PALOP-TL | PASFP

Programa FED	9.º FED
Sector	Educação e formação profissional
Fonte de financiamento	UE: 4.700.000,00 EUR (100%)
Montante	4.700.000,00 EUR
Data de início	31/05/2010
Data de encerramento	30/06/2013

REFORÇO DAS COMPETÊNCIAS TÉCNICAS E FUNCIONAIS DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO, PARLAMENTOS NACIONAIS E SOCIEDADE CIVIL PARA O CONTROLO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NOS PALOP-TL | PRISC

Programa FED	10.º FED
Sector	Governança e administração pública

Fonte de financiamento	UE: 6.400.000,00 EUR (100%)
Montante	6.400.000,00 EUR
Data de início	02/2014
Data de encerramento	02/2018

APOIO À CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO NOS PALOP-TL | PACED

Programa FED	10.º FED
Sector	Justiça
Fonte de financiamento:	UE: 7 M EUR (83,3%) Cooperação portuguesa: 1,4 M EUR (16,7%)
Montante	8.400.000,00 EUR
Data de início	01/10/2014
Data de encerramento	12/2019

APOIO À MELHORIA DA QUALIDADE E PROXIMIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NOS PALOP-TL | PASP

Programa FED	10.º FED
Sector	Governança e administração pública
Fonte de financiamento	UE: 5.000.000,00 EUR (80%) Cooperação portuguesa: 1.000.000,00 EUR (20%)
Montante	6.000.000,00 EUR
Data de início	01/05/2014
Data de encerramento	30/04/2017

APOIO PARA A CRIAÇÃO DO INSTITUTO DE FORMAÇÃO EM GESTÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA NOS PALOP | PAIGEF

Programa FED	10.º FED
Sector	Finanças Públicas
Fonte de financiamento	UE: 3.000.000,00 EUR ACBF: 1.500.000,00 EUR PALOP-TL: 900.000,00 EUR
Montante	5.400.000,00 EUR

Data de início	03/04/2017
Data de encerramento	02/10/2025

APOIO AOS CICLOS ELEITORAIS 2010-2012 NOS PALOP-TL | PACE

Programa FED	10.º FED
Sector	Governança e administração pública
Fonte de financiamento	UE: 6.100.000,00 EUR (100%)
Montante	6.100.000,00 EUR
Data de início	03/2010
Data de encerramento	02/2013

ANEXO 5: Referências

Título	Autor	Ano
ACP Negotiating Mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union	ACP Council of Ministers	2018
Action document - Consolidating Economic Governance and Public Finance Management Systems in PALOPTL - 11th EDF	EC, RON	
Action Document - Employment promotion in income generating activities in the cultural sector - 11th EDF	EC, RON	
Action Document - technical cooperation for the coordination of the PALOPTLEU cooperation	EC, RON	
Action document: Platforms for Dialogue - Project: strengthening inclusion and the participation in decision-making and accountability in Bangladesh	EUD Bangladesh	2015
Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development	UN	2015
Angola - EU Country Strategy Paper and national indicative program for the period 2008-2013		
Annexe XXV, avenant n°1 au Programme Indicatif National 2014-2020 entre l'Union Européenne et le gouvernement de la république démocratique de Sao Tome et Principe	EU - São Tomé e Príncipe	
A Política de Desenvolvimento da União Europeia e o seu contributo às políticas de emprego e proteção social nos PALOP-TL	De Melo	2015
Avaliação da Cooperação regional entre os PALOP e a Comunidade Europeia - Relatório de Síntese	EC	2001
Avaliação Intercalar ao Pro PALOP-TL ISC		2017
Avaliação final do projecto "Apoio aos Ciclos Eleitorais nos PALOP e Timor-Leste"		2016
Avaliação final PALOP STAT II	ADE	2012
Avenant n°4 à la convention de financement n°CV/FED/038-219 Cabo Verde) Contrat de bonne gouvernance et développement - modification du montant de l'appui budgétaire suite aux accords de la revue de mi-parcours signés le 19/07/2018	DEVCO	2018
Brainstorming meeting on Triangular Cooperation - Lisbon 13-14 September 2012	OECD	2012
BRICS and agriculture: how the new hubs of capital are changing development	White	2015
Commission Implementing Decision - on the annual action programme 2017 for the Pan-African Programme to be finance from the general budget of the European Union	EC	2005
Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region "Agenda for Change"	EC	2005
Décision du le sommet des chefs d'etat et de gouvernement ACP sur le rapport du groupe d'éminentes personnalités ACP	ACP	2016

DEVCO - Budget Support Guidelines 2012	EC	2012
DEVCO - Budget Support Guidelines 2017 (with Annex 13 on Policy Dialogue)	EC	2017
DEVCO Companion - chapter 6 revised - Policy Dialogue	EC	
DEVCO companion to financial and contractual procedures - 2014	EC	2014
Diálogos Sectoriais - Apoio aos diálogos sectoriais União Europeia - Brasil 2008-2016	EC	2016
Documento orientador da cooperação PALOP-TL/EU - 10º FED	EC	2008
Draft issues paper: EU-PALOP-TL Cooperation	EC	2013
Estudo de Avaliação-Cooperação UE/PALOP-TL	IBF - Lucena	2012
EU Annual Report on Human Rights and democracy in the world 2017	EU	2005
EU-Angola Joint Way Forward Agreement	EC-ANG	2012
EU-Angola - 3rd Angola-EU ministerial meeting - brussels	EC-ANG	2017
EU-AU Summit 2017 – Declaration	EU-AU Summit 2017 - Declaration	2017
European Union - The PALOP-TL Multi-annual Indicative Program for the period 2014-2020	EC	2015
External evaluation of 11th EDF 2014-2017	IDC	2017
Freedom House Index – Angola	Freedom House	2018
Freedom House Index – Cabo Verde	Freedom House	2018
Freedom House Index – Guiné-Bissau	Freedom House	2018
Freedom House Index – Moçambique	Freedom House	2018
Freedom House Index – São Tomé e Príncipe	Freedom House	2018
Freedom House Index – Timor-Leste	Freedom House	2018
Financing agreement between the EC and the Five Portuguese speaking countries of Africa and Timor-Leste: Employment promotion in income generating activities in the cultural sector	EC-PALOP	2018
Findings from Analytical Work on Triangular Cooperation	Karen Jorgensen	2012
Full Financial agreement between the EC and the Five Portuguese speaking countries of Africa and Timor-Leste - PRO PALOP-TL SAI Phase II	EC, RON	2018
Guinea Bissau - EU Country Strategy Paper and national indicative program for the period 2001-2007		
Guinea Bissau - EU Country Strategy Paper and national indicative program for the period 2008-2013		
Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for sustainable development https://agora-parl.org	UN Office for South-South Cooperation	
IGEF Action Document	EC	
Inspiring Democracy, A Model for Inclusive and Participatory Policy Dialogue	INSPIRED	2014

Intervention of Mozambique on Triangular Cooperation	Christina Matusse	2012
Is Aid an Effective Foreign Policy Instrument for the European Union		2005
Joint Communication to the European Parliament and the Council - A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific	High Representative of the EU	2016
Joint Staff Working Document - Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement	High Representative of the EU	2016
Joint Statements - 17th EU-Brazil Joint Committee	EEAS	2017
Le groupe ACP en quête d'un nouveau rôle sur la scène internationale	ACP	2016
Lomé IV Convention	EC, ACP	1989
Memorandum of Understanding between the European Commission on the one part and the Lusophone African Countries (PALOP) and Timor-Leste on the other part	EC-PALOP	2007
Mozambique - EU Country Strategy Paper and national indicative program for the period 2001-2017		
Mozambique - EU Country Strategy Paper and national indicative program for the period 2008-2013		
Mozambique's Agriculture and Brazil's Cerrado Model: miracle or mirage?	Cabral, Shankland, Locke and Duran	2012
Negotiating Directives for a Partnership Agreement Between the European Union and its Member States of the one Part, and with Countries of the African Caribbean and Pacific Group of States, of the other Part	EC	2018
European Union - Democratic Republic of Timor-Leste National Indicative Program for the period 2006-2007		
European Union - Democratic Republic of Timor-Leste National Indicative Program for the period 2014-2020		
European Union - Republic of Cape Verde National Indicative Program 2008-2013		
European Union - Republic of Cape Verde National Indicative Program 2014-2020		
PADRHS – Relatório provisório de Avaliação		2012
PALOP / EU - Programa Indicativo Regional II	EC	1997
PALOP /EU Programa Indicativo Regional	EC	1992
Post-Cotonou, vers une modernisation du partenariat ACP	Fondation Schuman Robert	2017
Programa Indicativo Nacional de Cabo Verde 2002-2007		
Programme Indicatif de la Guinée-Bissau 11e FED 2014-2020		
Premières discussion conjointes sur l'héritage et les perspectives des relations ACP-EU	ACP	
Reflexão sobre o Programa de Cooperação PALOP-TL/EU e a sua Sustentabilidade, na Perspetiva de uma Nova Parceria entre a União Europeia e os Países ACP, após 2020	Fernando Jorge Cardoso	2016

Republic of Angola - EC Country Strategy paper and national indicative programme for the period 2002-2007		
République démocratique de São Tomé e Príncipe - document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013		
Reunião extraordinária de ordenadores nacionais dos PALOP-TL com a União Europeia - conclusões conjuntas		2018
Reunião extraordinária de ordenadores nacionais dos PALOP-TL com a União Europeia - conclusões e deliberações		2018
Revised Lomé IV Convention	EC, ACP	1995
Roadmap for EU-Brazil S&T cooperation	EC	2017
ROM Report - Support to the Improvement of the Quality and Proximity of Public Services of the PALOP and Timor-Leste	EC	2015
ROM Report – Projet de Consolidation de l'Etat de Droit		2018
SA-EU Strategic Partnership	www.dialoguefacility.org	
São Tomé e Príncipe - Union Européenne Programme Indicatif National pour la période 2002-2007		
São Tomé e Príncipe - Union Européenne Programme Indicatif National pour la période 2014-2020		
Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe	EU	2005
State of the Union 2018: towards a new "Africa-Europe Alliance" to deepen economic relations and boost investment and jobs"	Juncker	2018
Strengthening the EU's Partnership with Africa	EC	2018
Study of identification of areas of governance for multicountry PALOP cooperation - 10th EDF	Berenchot	2007
TAIEX and TWINNING 2016	DG NEAR	2016
The Cotonou Agreement	EU-ACP	2000
The Cotonou Agreement and multiannual financial framework 2014-2020	EU-ACP	2010
The EU Approach to development effectiveness	EC	2016
The EU External Investment Plan: summaries of the first 12 guarantee tools proposed under European Fund for Sustainable Development Guarantee	EU	2005
The EU's Contribution to the Millenium Development Goals - key results from European Commission programmes	EC	2015
The future of foreign aid	Nicolettra Merlo	2015
The Role of Political Dialogue in Peacebuilding and Statebuilding: an interpretation of current experience		
Timor-Leste Country Strategy Paper and National Indicative Program 2008-2013		
Toward the ACP we want	ACP	2017

Towards a renewed partnership with African? Caribbean and Pacific Countries after 2020	EC	2016
Triangular Cooperation - timeline	OECD	2012
Triangular cooperation: opportunities, risks and conditions for effectiveness	Ashoff (World Bank Institute)	2010
União Europeia - Republica de Angola Programa Indicativo Nacional 2014-2020		
União Europeia - República de Moçambique Programa Indicativo Nacional 2014-2020		
Update on Progress on actions agreed at the Policy on Triangular Cooperation	OECD	2012
www.paced-paloptl.com/index.asp	Website PACED	
www.paloptl.eu	Website PALOP-TL UE	
www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/parceiros/uniao-europeia/cooperacao-palop-tl-eu	Website Camões - Cooperação PALOP-TL	
www.legis-palop.org/	Website Legis PALOP	

ANEXO 6: Exercício de implementação de planificação no diálogo de políticas públicas

Durante o workshop nacional, os participantes e a equipa de moderação reflectirão sobre as prioridades actuais abordadas pela parceria PALOP-TL/UE, debatendo nos meses seguintes com as partes interessadas um conjunto de questões políticas seleccionadas como tópicos de diálogo.

O exercício de implementação aproveitará a estruturação seguinte para conceber, aprovar e implementar um diálogo nacional sobre as políticas seleccionadas. Este exercício visa gerar a apropriação conjunta do processo de diálogo sobre políticas públicas entre as instituições nacionais que participam nas actividades da parceria e a delegação da UE. Por conseguinte, o planeamento conjunto do Diálogo sobre Políticas Públicas, abrangendo todas as questões e passos permite garantir que são abrangidos todos os procedimentos e aspectos relacionados com este mecanismo de colaboração.

Para efeitos deste exercício de implementação, os passos são apresentados como uma série de perguntas às quais os participantes deverão responder:

Passo 0: Identificação de políticas

- Com base num entendimento comum do enfoque actual da parceria PALOP-TL/UE, e dada a especialização colectiva reunida pelos participantes, que questão política poderá constituir a próxima prioridade?
- O que pode ser esperado de um diálogo sobre esta questão específica? Quais são os principais argumentos a favor de tal questão (impacto, ODS, prioridades nacionais)?
- Qual a probabilidade de esta questão se poder relacionar com a experiência de outros parceiros PALOP-TL?

Passo 1: Recolha de dados, análise conjunta e abordagem sectorial

Levando em consideração que, para efeitos deste exercício de implementação, a questão seleccionada deverá ser considerada entre as prioridades estabelecidas para o governo nacional e próximo do enfoque da parceria regional de modo a facilitar o debate conjunto, as perguntas são as seguintes:

- Que análise conjunta da economia política da questão podem os participantes do grupo levar a cabo, partilhando-a com os seus parceiros?
- Como podem os participantes partilhar os dados de que dispõem, gerando ligações, identificando falhas e cooperando para criar uma imagem abrangente da questão política identificada?
- Que área da questão política não se encontra abrangida pelos dados disponíveis para os participantes? Quem pode dispor de informações úteis e relevantes para completar a análise? Com base no mapeamento das partes interessadas, que grupos e representantes poderão contribuir com informações e contributos relevantes?
- **Um aviso:** Esta fase é extremamente importante, devendo registar-se um forte envolvimento de todos os parceiros. Depois de a questão política ser seleccionada com base no diálogo e em regras claras de participação e tomada de decisão, poderá ser iniciada a análise da mesma. Esta é uma fase em que são esperadas dificuldades. A criação de um ambiente adequado com o estabelecimento de confiança é uma responsabilidade chave do(s) presidente(s) da reunião. Durante esta fase poderá ser requerida especialização externa para complementar a dos participantes, sem os substituir. Com base nesta análise, os participantes poderão avançar para o passo 2.

Passo 2: Definição clara dos objectivos

Quando a recolha de dados estiver concluída, o passo 2 começa com a aprovação de um conjunto partilhado de objectivos de diálogo, princípios procedimentais e acções específicas. Deverá ser preparado um resumo do projecto proposto, seguindo os pontos principais do documento estabelecido. Isto permitirá um debate

formal sobre o impacto pretendido, ajudando a clarificar os aspectos políticos, os riscos e a análise política aos quais deverá ser prestada atenção.

As perguntas metodológicas são:

- Quais são o propósito e o objectivo pretendidos para a política proposta?
- O que se sabe sobre esta questão política? Como se insere no PIN do país? Existe o risco de sobreposição de políticas? Que informação se encontra disponível? Que informações estão em falta e deverão ser recolhidas?
- O que esperam atingir os contribuintes deste diálogo sobre políticas públicas?
- Como planeamos dar sequência à questão?

Enquanto o primeiro passo procura mapear o sector (capacidade, actores envolvidos, capacidade de compromisso, estruturas de coordenação, etc.), o passo 2 visa definir os objectivos e aspectos procedimentais do diálogo. Na parceria PALOP-TL/UE, os documentos demonstram que esta fase é normalmente externalizada, uma vez que é demorada e requer um conhecimento abrangente da metodologia e dos instrumentos a utilizar. Não obstante, este passo permite identificar as condições necessárias para iniciar a programação, formulando, através de trocas de informação e tomadas de posição, os resultados esperados, as fases de implementação e os critérios para uma posterior avaliação.

Crucial em si mesma, este passo assenta no fluxo da comunicação, numa estrutura e em prazos claros para as trocas estruturadas e preparadas, assim como na confiança e empenho de todas as partes.)

Passo 3: Aspectos procedimentais e recursos a mobilizar para a implementação do projecto

Tal como sucede com qualquer interacção de cooperação, é imperativo um processo claro, mutuamente acordado entre os parceiros envolvidos (governo local, delegação da UE, participantes da sociedade civil, sector privado, etc.). O processo de condução das reformas de políticas públicas tem de ser encarado como justo, permitindo que todos os lados expressem as respectivas opiniões, posições, comentários e eventuais críticas de forma tão aberta quanto possível, de modo a gerar o melhor resultado possível, no melhor interesse das populações e das partes interessadas. Os diálogos podem ser consubstanciados pela integração no grupo de especialistas externos, peritos em assistência técnica ou parceiros externos, no interesse de contribuir para as conversações e enriquecer a reflexão no país.

Passo 4: Documentação e relatórios

Tal como para qualquer procedimento administrativo, a monitoria e avaliação do diálogo de políticas públicas levado a cabo, exige a produção continuada de relatórios, para permitir eventualmente aos parceiros adaptar o processo em caso de necessidade ou controlar as boas práticas a replicar posteriormente.



Figura 9: Exercício de implementação e seus passos

ANEXO 7: Passos para a organização do exercício de implementação

Trocas preparatórias	Programa e princípios orientadores do workshop
Para preparar o workshop: Reunir uma equipa composta por representantes da equipa do GON, delegação local da UE e um formador-chave de DPP. Determinar o público-alvo do workshop: GON, ministérios relevantes, partes interessadas do governo, agentes da delegação local da UE. Em conjunto, deverão clarificar: O objectivo do workshop; A respectiva metodologia; As regras de participação; As orientações para inclusão e consulta; A melhor forma de fomentar a confiança, de modo a encorajar debates críticos; O perfil dos participantes com base no envolvimento actual e futuro nas actividades da parceria; Os requisitos logísticos.	Os debates deverão ser conduzidos por uma equipa de duas pessoas (local + formador), de modo a: Facilitar a compreensão mútua; Gerar e desenvolver a confiança (ver Anexo 9); Garantir uma participação activa e um envolvimento progressivo; Identificar os pontos de discórdia e conduzir conversações orientadas para soluções; Capitalizar os contributos dos participantes e formadores. As orientações-chave são capitalizadas e partilhadas com os futuros participantes durante a formação. Servem como documento para futura referência. É desenvolvido um programa adaptado aos participantes locais, sendo enviado antecipadamente aos mesmos para permitir o fornecimento de feedback, se necessário.
Trocas inclusivas	Exercícios de seguimento
Durante o workshop deverá ser dada uma resposta colectiva às questões seguintes, levando em consideração os pontos de vista iniciais: O que significa trabalhar na reforma das políticas públicas de um país? Como me sinto relativamente à cooperação futura sobre este assunto? O que espero deste processo? O que significa para mim o diálogo sobre políticas públicas? E para as minhas instituições? Como me sinto ao debater resultados positivos? Como levantarei eventualmente potenciais dificuldades ou obstáculos? Como deve o grupo resolver os desentendimentos? O que devem fazer os participantes e moderadores para encorajar a expressão de vozes divergentes? Como podemos levar em conta as opiniões discordantes? O que deve fazer o grupo para garantir a participação mais construtiva possível? Se o objectivo da parceria e, por conseguinte, deste workshop, for o fortalecimento do nosso diálogo sobre políticas públicas, o que podemos sugerir? O que nos podemos comprometer a fazer?	Durante o workshop serão propostos exercícios visando: A análise e mapeamento das partes interessadas; Os contributos das reformas sectoriais; A ultrapassagem das dificuldades na mesa de negociações; As interacções interculturais; O apoio das reformas; A planificação do diálogo sobre políticas públicas. Na sequência do workshop de 5 dias, será iniciada a seguinte tarefa de implementação: Identificação de um conjunto de prioridades de políticas a abordar ao nível da parceria; O que requer avaliação; Identificação da arquitectura de tomada de decisões relativamente às prioridades seleccionadas; Identificação dos recursos necessários (orçamento, TA externo, representante de boas práticas); Exercício de mapeamento das partes interessadas nacionais; Reflexão sobre os processos de reformas inclusivas e sobre as regras de alargamento a partes interessadas externas; Proposta abrangente de diálogo sobre políticas públicas (identificação, orçamentação, estrutura do processo de monitorização e avaliação, resultados identificados). As prioridades de políticas nacionais serão apresentadas ao nível da reunião ministerial da parceria.

ANEXO 8: Importância da confiança no diálogo sobre políticas públicas

CONFIANÇA: A confiança é um componente-chave de um diálogo produtivo sobre políticas públicas, uma vez que está directamente relacionada com a capacidade dos participantes para assumirem riscos em conjunto. A confiança descreve uma qualidade evolutiva da relação entre dois ou mais actores que lhes permite aceitarem determinado grau de dependência em troca da perspectiva de satisfação de algumas necessidades. A confiança permite a um indivíduo avaliar o nível de previsibilidade de outro. É evolutiva, subjectiva e baseada na repetição de comportamentos e acções, assim como em testes que permitem aos²³ interlocutores avaliar os três pilares da confiança. Através do primeiro - a percepção da capacidade -, uma pessoa avalia se o interlocutor possui as capacidades e competências para influenciar determinado domínio. O segundo - a percepção da benevolência -, avalia até que grau as intenções do interlocutor são boas e não egocêntricas. Por fim, o último - a percepção da integridade - é utilizado por um actor para testar a adequação de um interlocutor a um conjunto de valores aceitáveis.



Esta noção é crucial para os parceiros do diálogo sobre políticas públicas. Em primeiro lugar, porque a confiança se baseia na subjectividade (a relação é interpessoal) e na cultura (a confiança não é processada de forma idêntica pelos diversos grupos culturais). Em segundo lugar, um grau de confiança superior, traduzido numa relação qualitativa entre os parceiros, permite um intercâmbio de informações mais fluido. Os parceiros que confiam uns nos outros têm maior facilidade em partilhar as dificuldades e em adoptar soluções criativas caso surjam obstáculos. Sem uma compreensão adequada da forma como os intercâmbios serão conduzidos, é provável que alguns participantes levanten reservas sobre o peso atribuído aos seus testemunhos.

²³ Relativamente à noção de confiança, ver Lewicki e Bunker, "Trust in relationships: a model of development and decline", in Bunker, Rubin (et al.), *Conflict, Cooperation and Justice*, 1995. Ver também Lewicki e Polin, "Trust and Negotiations", in Olekalns, *Handbook of Research on Negotiation*, pp.161-190.

ANEXO 9: Envolvimento dos participantes no diálogo sobre políticas públicas²⁴

O objectivo deste seminário de 5 dias é que os parceiros abordem em conjunto os pilares do diálogo sobre políticas públicas que precisam de algumas explicações e acordem as competências em que cada participante se deve concentrar para fortalecer o impacto da sua participação em tais esforços conjuntos.

A conversação e o debate são competências que precisam de um pouco mais de atenção do que a maior parte das pessoas admite, especialmente quando o diálogo aborda políticas nacionais com parceiros externos.

É muito frequente os participantes partirem de pontos de vista opostos sobre determinada política, enraizados nos hábitos, costumes e diferentes objectivos e enquadramentos políticos. O debate de políticas nacionais com contribuintes externos pode não ser fácil de aceitar. Por conseguinte, um processo bem planeado de diálogo sobre políticas públicas deverá prestar atenção à facilitação da adesão ao processo, através da adopção de passos visando fomentar a confiança entre os parceiros e fortalecer a respectiva capacidade de se envolverem de forma activa. Conforme mencionado numa publicação da USAID, a capacidade de diálogo possui três componentes:

1. Capacidade de ouvir os outros;
2. Capacidade de expressar as nossas próprias percepções, necessidades e interesses; e
3. Capacidade de interpretar os problemas.

Estas três competências centrais são desenvolvidas à medida que os participantes se vão habituando a tais práticas. Resta a questão do seu envolvimento no processo. Mais do que participação, a noção de envolvimento refere-se à qualidade da participação, à proactividade para liderar e apoiar o processo e ao seu interesse nos resultados.

A gestão visando um elevado nível de envolvimento exige uma combinação dos seguintes elementos:

1. **Clareza dos aspectos procedimentais** da reunião de diálogo sobre políticas públicas (papel do presidente, atenção prestada a todos os actores, regras de respeito pela participação, tempo suficiente para os contributos);
2. **Capacidade de contribuição activa** (capacidade de expressar, domínio da questão, grau de autoridade para decidir);
3. **Nível de confiança entre os participantes** (percepção da legitimidade, percepção da benevolência e percepção da capacidade);
4. **Nível de interesse nos resultados da política** (importância da questão, interesse pelos resultados, prazos, etc.).

Uma forma de manter o envolvimento como prioridade-chave é capacitar os participantes com informação, com um conjunto de condições que promovam a confiança e dando atenção a todas as opiniões.

Fisher e Shapiro insistem em cinco factores que contribuem para que os participantes se sintam envolvidos e sejam construtivos em ambientes com parâmetros semelhantes aos de uma interacção de diálogo sobre políticas públicas (capacidade de confiar, de trocar informações, de ouvir os argumentos dos outros, de construir uma visão comum que respeite todas as opiniões). O seu modelo desenvolve-se em torno da compreensão de cinco preocupações que afectam todos os seres humanos:

- **Apreciação:** reflecte o desejo de se sentir compreendido e valorizado. Sentindo-se apreciado, é mais provável que cada participante contribua de forma construtiva. Para promover um sentimento de

²⁴ Fonte: R. Fischer e D. Shapiro, *Beyond Reason*, 2005.

apreciação, o presidente poderá fazer perguntas para melhor compreender e encontrar mérito no que os participantes pensam, transmitindo a sua compreensão.

- **Pertença:** avalia o grau de alinhamento do interesse e dos valores com os sentidos por um grupo. De modo a desenvolver o sentimento de pertença, o presidente poderá procurar interesses comuns ao nível pessoal entre os membros do grupo, colocando cada participante em posição de contribuir para a resolução de problemas de todo o grupo (p. ex.: *Enfrentamos desafios complicados. Como recomendariam que procedamos?*).
- **Autonomia:** descreve a capacidade de um indivíduo fazer as suas próprias escolhas sem restrições por parte de outrem. Este sentimento pode ser abordado através de uma compreensão mútua das regras procedimentais de tomada de decisão e de um cuidadoso respeito pela igualdade de representação e expressão à mesa das negociações. (p. ex.: *Que processo sugeririam para estruturar as negociações? Quais dos vossos hábitos poderão limitar a autonomia dos outros?*).
- **Estatuto:** cria uma emoção positiva quando a posição ou especialização de uma pessoa é reconhecida e valorizada na reflexão do grupo. O presidente deverá, no entanto, garantir que o estatuto e os cargos não prejudicam a livre expressão dos participantes.
- **Função:** quando é dada aos participantes a possibilidade de escolher a função que desempenham num ambiente de grupo, isso tende a aumentar o seu envolvimento e a promover a cooperação. As funções não são permanentes, podendo ser reatribuídas se e quando necessário.

ANEXO 10: Abordagem da tomada de decisões e consensos num diálogo sobre políticas públicas: contributo do projecto SURE de Reforma de Políticas de Saúde²⁵

O conceito de diálogo sobre políticas públicas significa uma troca deliberativa de visões entre peritos, partes interessadas e instituições sobre o estado de determinada questão. O objectivo de um diálogo sobre políticas é produzir as informações necessárias para que os actores soberanos possam tomar uma decisão com os respectivos parceiros. Consoante os objectivos de cada diálogo sobre políticas, quer seja organizado pela União Europeia com os parceiros locais ou por uma ONG ou qualquer outro grupo, os organizadores deverão tomar uma decisão relativamente a quem poderá participar no diálogo, mas também sobre a forma como as decisões deverão ser tomadas.

Nalguns casos, como no dos parceiros dos projectos SURE, os diálogos sobre políticas de saúde são concebidos para produzir um documento sobre políticas públicas que reflecta a diversidade de opiniões, conhecimentos e pontos de vista, inspirando o ciclo de políticas. A diversidade de opiniões científicas especializadas permite que os decisores governamentais formulem políticas baseadas em fontes de informação e opiniões diversificadas.

No caso da parceria PALOP-TL/UE, os diálogos levados a cabo ao nível regional sobre as questões políticas seleccionadas pelos ministros visam a formulação de nova legislação que aborde os elementos centrais do desenvolvimento, a capacitação e outros assuntos relevantes para os parceiros.

É fundamental que exista acordo, desde o início, sobre a necessidade de chegar à imagem mais completa possível sobre a questão identificada. O objectivo do DPP é partilhar e reconhecer a forma como a diversidade de pontos de vista reunidos em torno da mesa de negociações permite aos participantes apreender a complexidade do sector a reformar. Esta diversidade deve ser expressada de forma tão livre quanto possível, num processo que permita que todos contribuam com a sua visão.

Mas o processo de tomada de decisões deve ser clarificado e as regras devem ser estabelecidas. Desde o início deverá ficar clara a forma como a decisão final será adoptada: por consenso ou não? Embora a procura de consensos seja habitual em algumas culturas, poderá conduzir a concessões que poderão invalidar o aspecto central de um DPP: levar em linha de conta as diferentes vozes e opiniões de modo a formular políticas baseadas em provas. Por outro lado, a libertação dos participantes da necessidade de decidir por consenso permite a expressão de opiniões, a consideração de argumentos e a tomada de decisões, enquanto se mantém presente a necessidade de evitar que as políticas gerem novas oposições à respectiva implementação.

Os formadores e peritos em diálogo sobre políticas públicas abordam o conceito da tomada de decisões com diversos pontos de vista. Alguns argumentam que as decisões consensuais tendem a ter um impacto negativo sobre o mérito de um diálogo que reúna uma diversidade de opiniões, pontos de vista e provas. Como podem os resultados de um diálogo sobre políticas públicas reflectir as vozes dos que têm opiniões minoritárias? Outros, como John Lavis (da McMaster University do Canadá), insistem que poderá não ser possível chegar a decisões consensuais pelo simples motivo de que os participantes num diálogo sobre políticas públicas poderão não se encontrar em posição de comprometer as respectivas instituições ou organizações sem levar primeiro a cabo um debate interno sobre as opções disponíveis. Outros destacam que a remoção, assim que possível, do peso da tomada de decisões consensuais permite que todos os participantes se apercebam de que as suas opiniões serão levadas em consideração e que não serão exigidas concessões, sendo o processo construtivo e, se necessário, controverso. Mesmo constituindo o tempo um recurso escasso, a natureza procedimental de um diálogo sobre políticas públicas permite aos

²⁵ **Fonte:** "Consensus in policy dialogue", Supporting the Use of Research Evidence to Support African Health System (Projecto SURE, Organização Mundial de Saúde).

participantes ouvir e ser ouvidos enquanto geram uma compreensão partilhada das bases e implicações futuras de determinada política.

ANEXO 11: O diálogo sobre políticas públicas depende da escolha de um "bom" presidente²⁶

"O sucesso de um diálogo sobre políticas públicas depende do facilitador. O facilitador garante ou compromete o diálogo sobre políticas públicas", refere uma das principais partes interessadas dos diálogos organizados pela equipa de coordenação do projecto SURE.

De facto, os participantes num diálogo contribuem com as respectivas visões, experiências e sentimentos sobre o que deve ser feito relativamente a uma questão pela qual poderão estar apaixonados ou da qual o seu modo de vida poderá depender. Apoiar a sua capacidade de falar não apenas "para", mas "com" os restantes participantes é da responsabilidade do presidente, também denominado facilitador do diálogo. Esta é uma função-chave para garantir que um diálogo sobre políticas públicas não se transforma num debate.

Um diálogo desenvolve uma compreensão mais abrangente dos participantes, através da troca de opiniões suportadas por provas. A reunião de provas permite obter uma imagem completa da questão, a três dimensões, descrevendo-a e definindo-a a partir de todos os ângulos, permitindo a formulação de opções de políticas para a reformar conforme necessário.

Neste contexto, a função do presidente é primeiro a de criar um processo que ofereça garantias aos participantes e fomenta a confiança entre eles e no presidente. A missão principal do facilitador é conduzir o intercâmbio, fomentando as trocas e definindo e impondo as regras acordadas entre os participantes. Para tal, deverá ser recordado aos facilitadores que os participantes avaliam a legitimidade do presidente, a sua especialização na questão e a sua capacidade de apoiar a sua participação. Os presidentes devem apresentar três qualidades essenciais:

- **Imparcialidade:** o presidente não apoia as opções de qualquer das partes;
- **Neutralidade:** o presidente mantém um ambiente equilibrado, dedicando a mesma atenção à opinião de cada participante;
- **Justiça:** o presidente concede o mesmo acesso à informação e garante a capacidade de expressão de todos os participantes.

O presidente define as regras, certifica-se de que todos participam de forma activa, cria um espaço de intercâmbio respeitoso e presta atenção à expressão dos pontos de vista de todos os participantes. As regras são estabelecidas de forma a permitir que todos os participantes sintam que as suas opiniões recebem a atenção que merecem e que a sua participação é útil e necessária para a questão em debate, de modo a gerar um sentimento de pertença e apropriação do processo.

Durante os intercâmbios, e assim que os aspectos procedimentais tenham sido acordados entre os participantes, o papel do facilitador é o de destacar os pontos de convergência e resolver, de forma construtiva e respeitosa, os pontos de discórdia.

A escolha do facilitador constitui uma das chaves do sucesso de um diálogo: ao nível nacional essa pessoa deverá ser independente, capaz de permanecer neutra e imparcial, gerando um intercâmbio adequado. Ao nível regional, os participantes deverão reconhecer a autoridade e especialização, assim como as capacidades de facilitação do presidente.

Qualquer elemento que permita aos participantes duvidar do presidente terá repercussões graves na eficiência do processo, assim como na capacidade de atingir os resultados pretendidos para as políticas.

²⁶ **Fontes:** Universidade de Vitória, "Facilitating Effective Meetings", 2010. Ver também Franck R. Pfetsch, "Chairing Negotiations in the World Trade Organization", *Négociations*, N.º 11, 2009, pp.121-141.

ANEXO 12: Participação das partes interessadas na formulação de políticas²⁷

1. Contributos positivos das partes interessadas para a formulação de políticas

- As partes interessadas representam um conjunto de especialistas em determinada prioridade de políticas;
- A inclusão das partes interessadas conduz à consideração da forma como o orçamento associado se tornará eficiente;
- A cooperação com diversos actores com opiniões diferentes tende a gerar orientações mais sólidas, viáveis e sustentáveis do que quando adoptadas de forma unilateral;
- As formas de debate inclusivas costumam conduzir a decisões mais facilmente consideradas justas, gerando menos oposição às mesmas;
- A diversidade de escolha das partes interessadas deverá aumentar a capacidade de resposta a situações complexas, adicionando competências complementares e pontos de vista diversificados;
- Um processo de formulação de políticas aberto a novos participantes permite aumentar a vontade comum de compromisso com os resultados (apropriação do processo e apropriação dos resultados);
- Os diálogos diferem dos debates uma vez que promovem a compreensão mútua entre opiniões divergentes e a imaginação conjunta de soluções.

Para referências adicionais, ver CLI e GIZ, "Stakeholder Dialogue", Novembro de 2011.

Ver também Comissão Europeia, "Mappings and Civil Society Assessments", Setembro de 2012.

2. Espaço democrático e participação de organizações da sociedade civil na formulação de políticas

A noção de espaço democrático refere-se aos espaços onde os indivíduos podem interagir e fazer ouvir as suas posições, responsabilizar o Estado, participar em debates, na política e expressar a sua opinião. Esta noção pressupõe a existência e garantia dos direitos e valores fundamentais em que assenta a liberdade de opinião, associação, expressão e representação. Complementa, por conseguinte, a noção de "sociedade civil", em contraste com o Estado e respectivas instituições, para designar o espaço de "acção colectiva não coagida em torno de interesses, objectivos e valores partilhados".

Neste espaço interagem os actores não estatais, incluindo as organizações da sociedade civil e diversas partes interessadas (doadores, parceiros estrangeiros, organizações internacionais, etc.), cujos interesses e posições se intersectam com as políticas governamentais, tornando-os simultaneamente sujeitos e actores destas. O interesse dos parceiros do desenvolvimento na participação cívica e o apoio às sociedades civis activas é objecto de contínua atenção e melhoramento. Espera-se que a participação, combinada com uma lógica de inclusão, contribua para a formulação de políticas ao nível da identificação de prioridades, concepção de políticas e nas fases de monitorização e avaliação.

Tem sido dada ênfase à promoção de espaços democráticos, enquanto os fundos e donativos são utilizados para apoiar as organizações da sociedade civil. A capacitação das organizações da sociedade civil enquanto tal implica também a melhoria da sua capacidade de contribuir para os debates sobre políticas públicas

²⁷ Fontes: W. Benedek (et al.), "Improving EU engagement with Non-State Actors", projecto colaborativo FP7, Março de 2015.

Ver também Comissão Europeia, "Concept paper n.º 3: Mappings and civil society assessment: a study of the past, present and future trends", 2012, p. 60; J. Court (et al.), "Policy Engagement: how civil society can be more effective", Overseas Development Institute, 2006.

através de relatórios, campanhas e participação. Embora a sua existência e diversidade constitua um indicador da vivacidade de uma democracia, para que o seu contributo para a formulação de políticas seja eficiente, elas deverão procurar participar no debate, revelando informações desconhecidas ou não levadas em conta pelos decisores. Esta capacidade de recolher, produzir e levar a cabo campanhas com base em nova informação é a chave do processo de identificação de partes interessadas relevantes e para aumentar a possibilidade de os representantes das organizações da sociedade civil contribuírem para o debate.

Definição: "Organizações da sociedade civil" é um termo genérico que inclui ONGs, organizações ou associações de base popular, sindicatos, organizações de base comunitária, grupos confessionais, organizações tradicionais, grupos profissionais (Comentário: Isto está relacionado com empresas privadas? Em caso afirmativo, a página 37 não se deverá referir às organizações da sociedade civil e interesses empresariais!) e fundações, e também os meios de comunicação social, instituições de investigação e think-tanks.

ANEXO 13: Reforma agrária em Moçambique e envolvimento civil (ODI)²⁸

O estudo de caso da Cruzeiro do Sul ilustrou a forma como a advocacia pela sociedade civil conduziu a uma distribuição equitativa da terra em Moçambique. Motivadas pela proposta de que nenhum camponês deveria ficar sem terra, 200 ONGs, igrejas e académicos reuniram-se para lançarem uma campanha da sociedade civil moçambicana: a Campanha pela Terra.

A Campanha proclamou que em todas as aldeias de Moçambique todos os camponeses e camponesas têm direito à terra através da ocupação. A Campanha pela Terra defendeu também que para evitar conflitos sobre a terra, deveriam ser estabelecidas parcerias entre os camponeses e as empresas. Em 1997, e após uma grande luta entre a sociedade civil e o sector privado, foi aprovada a nova Lei da Terra que, para deleite da sociedade civil, não exigiu a privatização da terra.

Ao mesmo tempo, foram integradas as seguintes sugestões na Lei: reconhecimento dos direitos dos pobres, mesmo na ausência de qualquer título de posse em seu nome; aceitação da terra como garantia para investimento; e um sistema único para a terra detida por famílias ou pelo sector privado, acabando com o dualismo.

O impacto desta distribuição de terras relativamente mais equitativa foi evidente, com mudanças mais notórias na produtividade agrícola, que subiu 9 % por ano, um aumento do investimento interno e internacional e uma redução dramática do número de pessoas sem terra em Moçambique.

É fácil perceber que a nova lei da terra é uma combinação de legislação moderna e consuetudinária (tradicional), que ajudou a minimizar a incidência dos conflitos pela terra.

Sem surpresas, o estudo produziu também algumas revelações interessantes: o acesso a informações credíveis continua a constituir um desafio para a sociedade civil, recusando-se a maior parte dos funcionários do sector público a partilhá-las com o público; existe um défice de comunicação entre os diversos níveis do governo e, ainda mais importante, entre o governo e a sociedade civil; e a pouca informação disponível não chega com frequência à população fora de Maputo, devido à falta de meios de comunicação. Finalmente, as comunidades têm de ser proactivas, de modo a não ficarem dependentes dos responsáveis políticos para a mudança. O estudo revelou que um envolvimento proactivo nas políticas públicas ajuda a institucionalizar uma cultura de colaboração com o governo dinâmica, equitativa e participativa.

²⁸ **Fonte:** Chowdhury (et al.), "CSO Capacity for Policy Engagement: Lessons Learned from the CSPP Consultations in Africa, Asia and Latin America", Overseas Development Institute, Working Paper Series, Agosto de 2006, Estudo de caso 2, p. 7.

ANEXO 14: Escolha de prioridades e inclusão das partes interessadas

Identificação	Participação das partes interessadas	Informação	Coordenação	Diálogo nacional c/ partes interessadas sobre as prioridades	Posição nacional
Com base numa análise de economia política e numa decisão inicial sobre as prioridades do governo, são identificados os beneficiários e partes interessadas.	As partes interessadas são convidadas para consultas com as organizações da sociedade civil de modo a gerar opiniões e partilhar dados sobre as prioridades. As consultas permitem destacar falhas e limitações das políticas que precisam de ser resolvidas. As orientações de participação são partilhadas (nível 1) de modo a estimular a posição das partes interessadas e a recolher dados para apoiar os contributos sobre as prioridades e opções preferidas.	As informações são recolhidas pelo governo e pelas partes interessadas. Sempre que possível, são partilhadas. A confiança desenvolve-se com o aumento dos intercâmbios. Vai-se formando uma imagem abrangente da política, com diversos pontos de vista e informações adicionais.	As organizações da sociedade civil podem reunir-se para formar uma plataforma para futuras consultas e diálogos sobre políticas públicas. As metodologias de advocacia apoiam a inclusão de novas vozes ao longo do processo.	O governo apresenta as prioridades, fornecendo dados relevantes para enquadrar as questões. As organizações da sociedade civil são informadas sobre o processo, sendo-lhes dado tempo para prepararem argumentos e consultarem os beneficiários, os dados e os documentos. Os potenciais problemas são listados e os possíveis pontos de discórdia são preparados. O processo é registado e documentado.	Ao nível nacional, o(s) diálogo(s) com as partes interessadas influenciam a posição governamental de forma transparente. O governo mantém total autoridade relativamente à utilização dos contributos recebidos das partes interessadas. A posição é apresentada ao nível regional para debate colectivo sobre a identificação de prioridades.

ANEXO 15: Contributo das partes interessadas para a formulação de políticas e escolha de opções

Prioridades	Contributo das partes interessadas	Diálogo e intercâmbio de informações	Escolha das opções
As prioridades foram acordadas de forma conjunta ao nível regional dos PALOP-TL. Os diálogos nacionais permitem agora seleccionar as opções de políticas que melhor adequam a reforma das políticas às prioridades expressas.	Com uma prioridade clara para as políticas, o governo e as partes interessadas nacionais formulam as políticas: são levadas a cabo consultas com peritos e são examinados os contributos das partes interessadas. As partes interessadas avaliam os méritos e o impacto das opções de políticas apresentadas.	As partes interessadas contribuem com os seus pontos de vista para formular e avaliar as opções de políticas. As regras de tomada de decisão são clarificadas e os argumentos contribuem para enriquecer o debate em torno das opções de políticas, com base nas provas em que assentam.	O governo, tendo consultado as partes interessadas e com os contributos dos respectivos parceiros, selecciona a opção de política a implementar.

ANEXO 16: Boas práticas - contributo das partes interessadas nacionais para as reformas da política de saúde na Tunísia²⁹

Na Tunísia, as actividades de diálogo sobre políticas públicas eram caracterizadas pelo elevado grau de participação e inclusão e pela abordagem abrangente às reformas do sistema de saúde. O termo escolhido na Tunísia para este processo, "dialogue sociétal", destaca o valor atribuído pelo actual governo pós-revolucionário ao envolvimento de todos os actores da sociedade no desenvolvimento e implementação de reformas, de modo a garantir a sua exequibilidade e aceitação no contexto político e social actual do país.

O programa de "dialogue sociétal" foi iniciado em 2012, tendo permitido a participação activa de profissionais de saúde, grupos populacionais vulneráveis e outros cidadãos comuns. Foram estabelecidos debates com grupos de reflexão de modo a auscultar a forma como os tunisinos encaravam e viviam o seu sistema de saúde. No início de 2014, o Relatório de Análise sobre a Situação do Sector da Saúde baseou-se não apenas numa análise aprofundada da literatura disponível, mas também nos contributos dos grupos de reflexão e de outros eventos de cidadania, tais como uma série de eventos denominada "Encontros de Cidadãos sobre a Saúde". Estes "Encontros de Cidadãos" foram organizados em cada região, sendo recolhidos contributos sobre os desafios-chave do sector da saúde mas também sobre os valores e atitudes da população face às reformas do sector. Nesta ocasião os cidadãos partilharam também as suas visões sobre a forma como os serviços de saúde poderiam ser melhorados.

Um Júri dos Cidadãos sintetizou e finalizou as recomendações. Foi criado um sítio Web interactivo para recolher opiniões através de inquéritos. Em Setembro de 2014, a primeira Conferência Nacional sobre Saúde reuniu todas as recomendações provenientes destes eventos e adoptou-as oficialmente.

O percurso para este acontecimento espectacular nem sempre foi fácil, dado o ambiente político delicado. As deliberações destacaram uma falta de confiança no sistema de saúde e desentendimentos profundos entre os profissionais, os cidadãos comuns e a administração governamental. No início, foi necessário mais de um ano para estabelecer a confiança entre as diversas partes interessadas e entre o programa de "dialogue sociétal" e o governo. As alterações ministeriais e os ciclos eleitorais atrasaram o processo meses a fio. No entanto, o "dialogue sociétal" contribuiu para uma espécie de "reconciliação", fornecendo as bases para o estabelecimento de uma visão comum sobre o desenvolvimento do sistema de saúde, acordada na Conferência Nacional sobre Saúde.

²⁹ **Fonte:** Deepa Rajan (et al.), "Briefing note. Policy dialogue: what it is and how it can contribute to evidence-informed decision-making", Organização Mundial de Saúde, Projecto SURE, Fevereiro de 2015.

ANEXO 17: Como as plataformas podem inspirar a próxima fase da cooperação PALOP-TL

Por exemplo, a **Parceria Oriental** (EaP), criada em 2009 para apoiar a associação política e a integração económica dos países da vizinhança oriental da UE, testemunhou a criação de diversos espaços onde as diferentes partes interessadas se podem reagrupar e assumir um papel activo para benefício de toda a iniciativa. Como tal, a EaP funciona de forma bilateral (UE-país parceiro) mas também depende dos esforços multilaterais sectoriais (instituições e boa governação, desenvolvimento económico e oportunidades de mercado, conectividade e eficiência energética, mobilidade e contactos interpessoais). Finalmente, a EaP assenta também em plataformas multilaterais: A Assembleia Parlamentar e o Congresso do Poder Local e Regional. A EaP é também apoiada por uma plataforma que agrupa as Organizações da Sociedade Civil³⁰ e desempenha um papel muito importante na organização dos diálogos internos, grupos de trabalho e produção de memorandos e documentos sobre políticas.

O **Encontro Ásia-Europa** (ASEM) constitui outro exemplo em que o diálogo de geometria variável entra em acção. Criado em 1996 para promover a cooperação e diálogo intergovernamentais, o ASEM agrupa actualmente mais de 53 parceiros, entre os quais a União Europeia e os respectivos Estados-Membros, assim como o secretariado da ASEAN. Ao longo dos últimos 20 anos o ASEM transformou-se num espaço de diálogo multilateral, permitindo que os seus participantes efectuem intercâmbios sobre diversos assuntos de interesse mútuo e crítico. O ASEM continua focado em fornecer às autoridades políticas oportunidades de diálogo político, tanto formais como informais, que permitam resolver assuntos de interesse, assim como possíveis desentendimentos. O ASEM constitui também o local de reuniões temáticas agrupando partes interessadas específicas para debater áreas específicas das políticas públicas (juventude, assuntos laborais, negócios, etc.)³¹. O objectivo de tais reuniões é a inclusão de partes interessadas específicas no diálogo geral, de modo a recolher diversos pontos de vista e a aprofundar a compreensão da relação entre a UE e os parceiros asiáticos. A sua inclusão conduz à recolha de novos dados que, por sua vez, permitem apoiar as reformas de políticas (através do diálogo ou de forma interna). No contexto desta parceria, a geometria variável é definida como: “a ideia de que diferentes interesses e prioridades devem permitir moldar os grupos informais do Estado que se movem na direcção de uma cooperação tangível através de coligações”.³² Este modelo de cooperação é apoiado pela liderança, quando determinados países com uma prioridade específica, tomam o comando para gerar diálogo em assuntos específicos de interesse.

As plataformas concebidas para criar espaços para uma maior interacção incluem muitas vezes nas respectivas missões a sua capacidade de criar pontes entre os parceiros e as instituições. Estas sinergias imbuem a missão da União para o Mediterrâneo. Criada em 2008, a **União para o Mediterrâneo** (U4M) é uma plataforma intergovernamental que reúne os Estados-Membros da União Europeia e 15 países das costas do Mar Mediterrâneo. A organização foi criada na sequência do Processo de Barcelona, iniciado em 1995 para fortalecer a relação euro-mediterrânea. Auxiliados por um secretariado reduzido, os parceiros abordam seis assuntos de interesse mútuo, que abrangem os negócios e emprego, educação superior e investigação, assuntos cívicos e sociais, água, ambiente e economia azul, transportes e desenvolvimento urbano e energia

³⁰ O Fórum da Sociedade Civil da Parceria Oriental visa agrupar as organizações da sociedade civil, colocando a sua especialização ao serviço das deliberações da Parceria Oriental. Desempenha um papel activo na estruturação de um diálogo sobre políticas entre os grupos nacionais e temáticos durante as reuniões anuais, bem como na condução de projectos-piloto.

³¹ Em 2018 o ASEM organizou o 16.º Fórum Empresarial Ásia-Europa, o 15.º Fórum Económico Ásia-Europa, o 11.º Fórum Laboral Ásia-Europa e a 3.ª Cimeira de Jovens Líderes. Cada um deles surgiu da compreensão de que era necessário um processo estruturado de intercâmbio, abordando diversas questões políticas de interesse mútuo com base na definição contínua de prioridades e em ferramentas de cooperação acordadas de forma conjunta. Para mais informações, <https://www.aseminfoboard.org/events/12th-asem-summit-asem12>.

³² Bart Gaens (ed.), *The Future of the Asia-Europe Meeting*, Finnish Institute of International Affairs, 2015, p.77.

e acção climática. Da experiência da U4M, os parceiros PALOP-TL/UE podem aproveitar a capacidade da organização para criar pontes com outras instituições internacionais. As semelhanças encontradas nas declarações de missão, mas principalmente nas prioridades definidas levaram por exemplo a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) a contribuir para as actividades da U4M através do patrocínio de reuniões e diálogos³³. A capacidade da U4M de associar a sua agenda e actividades a organizações como a ONUDI demonstra a relevância das prioridades seleccionadas e o valor dos diálogos no contexto de um fórum e de uma agenda mais abrangentes.

³³ Por exemplo, a ONUDI patrocinou a organização de uma conferência regional de interesse para os parceiros da U4M sobre "Criatividade, Emprego e Desenvolvimento Económico Local no Sul do Mediterrâneo", organizada em Argel em 2017.

Exoneração de Responsabilidade

Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O respectivo conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos autores, não reflectindo necessariamente as posições da União Europeia.

