

“Proceso de Planificación da Cooperação Ibero-Americana e Diretrizes para a elaboração do Programa Operacional Anual 2017”

Andorra	Bolivia	Colombia	Cuba	Rep Dominicana	El Salvador	Guatemala	México	Panamá	Perú	Uruguay
Argentina	Brasil	Costa Rica	Chile	Ecuador	Espana	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Portugal	Venezuela
Andorra	Bolivia	Colombia	Cuba	Rep Dominicana	El Salvador	Guatemala	México	Panamá	Peru	Uruguay
Argentina	Brasil	Costa Rica	Chile	Ecuador	Espanha	Honduras	Nicaragua	Paraguai	Portugal	Venezuela

1. Introdução

- 1.1. Fundamentação do Documento
- 1.2. A Renovação da Cooperação Ibero-Americana (de Cádiz a Veracruz).
- 1.3. Os mandatos da Cooperação Ibero-Americana e os “Critérios de Racionalização” dos Programas de Ação.

2. Lições da elaboração do Plano de Ação Quadrienal da Cooperação Ibero-Americana 2015-2018 e do Plano Operacional Anual 2016.

- 2.1. Processo de elaboração e aprovação do Primeiro Plano de Ação Quadrienal da Cooperação Ibero-Americana 2015-2018.
- 2.2. Processo de elaboração e aprovação do Programa Operacional Anual 2016.

3. A Planificação da Cooperação Ibero-Americana. Roteiro para a elaboração do próximo Programa Operacional 2017 do PACCI 2015-2018.

- 3.1. Proposta para a Planificação da Cooperação Ibero-Americana
- 3.2. Roteiro para a elaboração do próximo Programa Operacional 2017 do PACCI 2015-2018.

1. Introdução

1.1. Fundamentação do Documento

Os processos de elaboração do Primeiro Plano de Ação Quadrienal da Cooperação Ibero-Americana (PACCI) 2015-2018 e do Programa Operacional Anual (POA) 2016, evidenciaram a necessidade de se produzir um documento que orientasse os procedimentos para futuros instrumentos de planificação estratégica e operacional, inexistentes até à data. Esta circunstância coincide com o novo caráter bienal das Cúpulas Ibero-Americanas de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, e, portanto, com os novos prazos de aprovação das Resoluções, Declarações e Programas de Ação, os quais estabelecem mandatos e conferem conteúdo à Cooperação Ibero-Americana.

Neste âmbito, identificaram-se as seguintes questões às quais o presente documento pretende dar resposta:

1. Como conjugar os mandatos emanados das Cúpulas com os sucessivos Planos de Ação e os Programas Operacionais Anuais da Cooperação Ibero-Americana?
2. Qual deverá ser o procedimento para a aprovação, quer dos PACCI, quer dos respetivos POA, tendo como referência as aprendizagens de 2015?

Com a definição destes aspetos, complementar-se-ão as Diretrizes para a Renovação da Cooperação Ibero-Americana aprovadas na XXIII Cúpula do Panamá.

1.2. A Renovação da Cooperação Ibero-Americana (de Cádiz a Veracruz)

Na XXII Cúpula Ibero-Americana de Chefes e Chefas de Estado e de Governo de Cádiz, 2012, iniciou-se o processo de reflexão sobre os novos desafios da Cooperação Ibero-Americana que, um ano mais tarde, na XXIII Cúpula do Panamá, se materializou nas “*Diretrizes para a Renovação da Cooperação Ibero-Americana*”, constituindo estas uma enumeração de **ações pontuais** para se implementar e concretizar a filosofia da renovação. As Diretrizes estão inspiradas, quer no objetivo comum de combater as lacunas de desigualdade existentes na região, quer na oportunidade de lhes fazer face através de modelos complementares de cooperação tradicional, tais como a Cooperação Sul-Sul e a Cooperação Triangular, marca de identidade da Cooperação Ibero-Americana.

Além disso, identificaram-se uma série de premissas que devem permear todas as ações de futuro e que têm a ver com a coerência e o alinhamento dos objetivos nacionais com os regionais; com a focalização das ações em setores concretos, aos quais se adiciona valor acrescentado através, por exemplo, do desenvolvimento de capacidades; com a planificação a partir de uma perspetiva de gestão orientada para resultados; e com o fomento da coordenação e articulação com outros agentes.

Quadro 1 - Resumo das Diretrizes para a Renovação da Cooperação Ibero-Americana

Diretrizes da Cooperação Ibero-Americana - Ações Pontuais	
<p>As ações da Cooperação Ibero-Americana deverão...</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Apoiar as políticas públicas adotadas pelos países, ✓ Estar centradas em objetivos estratégicos, verificáveis através de indicadores, ✓ Contar com compromisso de financiamento, ✓ Garantir a utilização ótima dos recursos, ✓ Sujeitar-se a exercícios periódicos de prestação de contas, ✓ Criar sinergias entre os Programas, Iniciativas e Projetos Adstritos nos espaços ibero-americanos e entre eles, e ✓ Propiciar a articulação com outros espaços e mecanismos de cooperação. 	<p>Para isso, será necessário...</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Atualizar a Estratégia da Cooperação Ibero-Americana, ✓ Elaborar e executar um Plano de Ação Quadrienal da Cooperação Ibero-Americana, Programas Operacionais Anuais e Relatórios Semestrais de Acompanhamento, ✓ Realizar um Diagnóstico Anual dos PIPA, ✓ Dar visibilidade ao Relatório da Cooperação Sul-Sul.

Em 2014, no âmbito da Cooperação Ibero-Americana, suscitou-se um debate sobre as linhas de trabalho contidas na Estratégia da CI de 2011, decidindo-se atualizá-las num documento a que se chamou: “Áreas Prioritárias para a Cooperação Ibero-Americana” e que foi aprovado na XXIV Cúpula Ibero-Americana de Veracruz, em 2014. Definiram-se três Espaços de trabalho: O Espaço Ibero-Americano do Conhecimento (EIC), o Espaço Cultural Ibero-Americano (ECI) e o Espaço Ibero-Americano da Coesão Social (EICS). Para cada um dos Espaços estabeleceu-se o Quadro, a Natureza, os Objetivos Estratégicos e as Estruturas. Também se pediu à SEGIB que atuasse como Plataforma de Apoio à Cooperação Ibero-Americana para todos os agentes do Sistema, dinamizando os Espaços Setoriais Ibero-americanos; coordenando e gerando sinergias; efetuando o acompanhamento e a avaliação dos Programas, Iniciativas e Projetos Adstritos (PIPA); fortalecendo o Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS), e dando visibilidade a toda a CI.

Na XXIV Cúpula de Veracruz também se aprovou a “Metodologia e Roteiro para a Elaboração do Plano de Ação Quadrienal da Cooperação Ibero-Americana 2015-2018 (PACCI)” que estabelece como objetivo, identificar as diretrizes e prioridades que forem assinaladas “em função do valor acrescentado da Cooperação Ibero-Americana, bem como alcançar os objetivos estratégicos das áreas prioritárias através de uma série de linhas de ação centradas em resultados, especificando aqueles que vão ser os principais agentes do seu desempenho”. Foi igualmente prevista a elaboração de um Programa Operacional Anual.

1.3. Os mandatos da Cooperação Ibero-Americana e os “Critérios de Racionalização” dos Programas de Ação.

Na mesma linha da Renovação da Cooperação Ibero-Americana, trabalhou-se no estabelecimento de Critérios de Racionalização dos Programas de Ação com o objetivo de lhes conferir mais coerência e homogeneidade.

Os mandatos que dão conteúdo às ações da Cooperação Ibero-Americana, nos quais se baseiam os instrumentos de planificação estratégica e operacional, resultam dos documentos das Cúpulas, sendo estes as Declarações, as Resoluções e os Programas de Ação. Estes últimos são o

mecanismo através do qual se formulam os mandatos para a implementação dos acordos da Declaração, e regem-se por “Critérios de Racionalização” (16H)¹, que assinalam como deve ser a estrutura, os critérios, e as prioridades setoriais.

Os Critérios de Racionalização surgiram em resposta à inquietação dos/as Responsáveis de Cooperação Ibero-Americana pela extensão dos Programas de Ação, que tornavam inviável o seu desenvolvimento e acompanhamento anual, isto para além de se observar a oportunidade de lhes dar mais conteúdo tático.

Neste sentido, os mandatos da XXIV Cúpula de Veracruz, orientados para serem implementados no quadro da Cooperação Ibero-Americana, adquiriram um carácter mais estratégico, centrado nos resultados, produzindo-se um maior alinhamento entre as Resoluções, Declarações e Programas de Ação,

Após a aprovação do PACCI 2015-2018 avaliou-se a pertinência de reajustar o “16H” às novas prioridades setoriais e estratégicas, bem como a outros aspetos mencionados pelos/as RC. É por este motivo que a SEGIB apresentou uma proposta de Revisão dos Critérios de Racionalização na III Reunião de RC de julho de 2016 que atualmente se encontra em fase de consenso.

2. Lições aprendidas na elaboração do Plano de Ação Quadrienal da Cooperação Ibero-Americana 2015-2018 e do Plano Operacional Anual 2016.

2.1. Processo de elaboração e aprovação do Primeiro Plano de Ação Quadrienal da Cooperação Ibero-Americana 2015-2018

A finalidade do Plano de Ação Quadrienal, mediante uma série de linhas de ação centradas nos resultados, é definir os objetivos estratégicos das áreas prioritárias em função do valor acrescentado da Cooperação Ibero-Americana, especificando aqueles que serão os principais agentes para o seu desempenho.

A elaboração do documento desenvolveu-se em várias fases:

1. A partir da SEGIB elaborou-se um primeiro documento de trabalho, partindo de uma perspetiva mais estratégica da Cooperação Ibero-Americana, a fim de incorporar os elementos principais e diferenciadores, e alinhá-los com as Áreas Prioritárias e as Diretrizes. Fez-se uma proposta de Missão, Visão e Valores da CI e definiu-se uma série de Objetivos Gerais, Estratégicos, e Linhas de Ação por Espaços. Ao incluir as Linhas de Ação pretendeu-se, por sua vez, definir o nível tático da planificação, aquele que permite posteriormente fazer a ligação com o nível operacional. Estes aspetos foram debatidos num Workshop presencial no mês de maio de 2015, que contou com a participação de Responsáveis da CI e de representantes de Organismos Ibero-Americanos e de Programas, Iniciativas e Projetos Adstritos (PIPA).

¹ São chamados 16H, pois este é o número do parágrafo onde foram incluídos no Programa de Ação da XX Cúpula Ibero-Americana de Mar de Plata, 2010, onde foi mandatada a sua elaboração.

2. Com os resultados do Workshop, que foram enviados a posteriori e facilitaram a atribuição de prioridades aos temas, elaborou-se uma primeira versão do PACCI, integrando novas áreas sob a lógica da Perspetiva de Gestão Orientada para Resultados de Desenvolvimento, tendo-se iniciado os trabalhos em torno de uma matriz de planificação mais completa, com indicadores e agentes. A abordagem inicial da SEGIB, acordada com a SPT, foi, em primeiro lugar, chegar a consensos em questões ao nível macro, para, uma vez acordados, desenvolver o nível mais micro (indicadores, fontes de verificação, metas etc.).
3. Debateram-se *online*, através de teleconferências, várias versões, até à sua aprovação na I Reunião Ordinária de RC no mês de julho de 2015, em Madrid. A discussão e aprovação da matriz de implementação do PACCI foi proposta para a II Reunião Ordinária de RC em Cartagena das Índias em dezembro de 2015.

Principais lições identificadas:

1. A tendência observada nos mandatos das Cúpulas recomenda continuar a avançar no sentido de uma gestão mais estratégica. Por este motivo, seria recomendável a elaboração de Planos de Ação Quadrienais que ultrapassassem o nível operacional, definindo objetivos acordados num âmbito mais político, a partir de uma perspetiva estratégica orientada para resultados e que aproveitassem o valor acrescentado da Cooperação Ibero-Americana.
2. Pode observar-se a necessidade de distinguir as fases de discussão e aprovação do PACCI das dos respetivos POA, no que respeita ao envolvimento exigido aos/às Responsáveis da Cooperação Ibero-Americana (RC): as diretrizes estratégicas do PACCI requerem uma visão mais política e um debate mais profundo e, portanto, deveriam produzir-se nas Reuniões Ordinárias de RC, enquanto os POA, de carácter mais técnico e operacional, se podem discutir e aprovar de forma mais ágil.
3. O trajeto dos Espaços. O processo de definição dos objetivos gerais, dos objetivos específicos, e das linhas de ação de cada uma das componentes foi determinado pelo trajeto no tempo de cada uma delas; quanto maior a consolidação do Espaço, mais facilidade na sua concretização.
4. Formação e recursos humanos disponíveis. Neste processo, e também com o objetivo de incorporar a Perspetiva da Gestão Orientada para Resultados de Desenvolvimento, recorreu-se a sessões de formação contínua aos funcionários da SEGIB sobre planificação estratégica e operacional. Isso envolveu a dedicação exclusiva de uma ou duas pessoas.
5. Como instrumentos de gestão e de tomada de decisões, a planificação e o seu Acompanhamento exigem uma dedicação contínua por parte de todos os agentes, devendo efetuar-se uma previsão temporal para a sua realização.

2.2. Processo de elaboração e aprovação do Programa Operacional Anual 2016.

No segundo semestre de 2015 elaborou-se e aprovou-se o primeiro Programa Operacional Anual 2016 (POA 2016) na II Reunião Ordinária de RC. Embora inicialmente estivesse prevista a elaboração de um POA 2015 no documento “Metodologia e Roteiro para a Elaboração do Plano de Ação Quadrienal da Cooperação Ibero-Americana 2015-2018 (PACCI)”, isso foi inviável dado o tempo necessário para a sua elaboração e aprovação.

Para elaborar o primeiro POA, era necessário contar com o PACCI como quadro de referência, pelo que não tinha sentido elaborar e aprovar um POA sem que o PACCI estivesse previamente aprovado. Portanto, dada a sobreposição destes processos de planificação estratégica e operacional, não foi possível planificar o primeiro ano de execução do PACCI, tendo este sido contemplado para o segundo ano de vida do PACCI, em 2016.

Por este motivo, na I Reunião de julho de 2015, os/as RC autorizaram a “Metodologia e Roteiro para a Elaboração do Primeiro Plano Operacional Anual do PACCI” que continha uma proposta de formulário para o POA 2016 e um roteiro até à sua aprovação. O procedimento foi semelhante ao do PACCI; as versões foram debatidas online e por teleconferência até à aprovação do documento final na segunda Reunião de Responsáveis de Cooperação, em Cartagena das Índias, em dezembro de 2015.

Incluíram-se numa matriz de planificação os seguintes elementos:

- a. Em primeiro lugar, estabeleceram-se as **Linhas de Base** e as **Metas** a alcançar em cada um dos elementos que compõem o PACCI.
- b. Em segundo lugar, o **PACCI foi preenchido com os elementos próprios de um POA**:
 - * As atividades com o seu respetivo Indicador, Linha de Base e Meta.
 - * O progresso da execução das atividades.
 - * A data de início e de conclusão de cada atividade.

3. A Planificação da Cooperação Ibero-Americana. Roteiro para a elaboração do próximo Programa Operacional 2017 do PACCI 2015-2018.

3.1. Proposta para a Planificação da Cooperação Ibero-Americana

Tal como anteriormente se mencionou, uma das particularidades da Cooperação Ibero-Americana é a própria dinâmica das Cúpulas Ibero-Americanas, onde os representantes dos 22 países decidem bianualmente as ações que serão implementadas para contribuir para o desenvolvimento do Espaço Ibero-Americano.

Estas decisões têm como quadro de referência o/os Plano/s de Ação Quadrienal da CI (PACCI), que constituem um olhar estratégico a médio prazo, quatro anos, onde se recolhe a Missão, a Visão, os Objetivos Estratégicos, e as Linhas de Ação, orientações essas que determinam o caminho a seguir para obter determinadas metas e resultados. Nos PACCI, distinguem-se dois níveis de planificação: por um lado, o **nível estratégico**, que define a identidade e o presente da

Cooperação Ibero-Americana, que se projeta num futuro próximo, e por outro lado, o **nível tático**, que entrelaça o estratégico com o operacional, de forma a poder concretizar a forma de implementação desses objetivos, e mediante quais ações.

O **nível operacional** da planificação encontra-se nos Programas Operacionais Anuais (POA), onde as atividades necessárias são detalhadas para se conseguirem alcançar os resultados conforme as Linhas de Ação acordadas, identificando que agentes as realizarão, e em que prazos.

Consegue-se assim conciliar a planificação estratégica quadrienal com a dinâmica bienal das Cúpulas mediante duas vias: a primeira, gerada na fase anterior às Cúpulas, deve garantir que se dê cumprimento ao alinhamento dos mandatos com os PACCI, e a segunda, ao incorporar a nível tático (Linhas de Ação) e a nível operacional (POA) as novas ações que forem aprovadas nas Cúpulas dos anos intermédios à vigência do PACCI.

Na Tabla 1 apresenta-se uma proposta de uniformização do ciclo de planificação da Cooperação Ibero-Americana com base no acima exposto:

a) **Nível Estratégico:**

- Responde à definição de objetivos e resultados estratégicos a médio prazo, dando conteúdo aos Planos de Ação Quadrienais que orientarão a ação da Cooperação Ibero-Americana, levando assim pela sua importância e implicações, a um maior envolvimento dos/as Responsáveis de Cooperação.
- Um PACCI ficará completamente formulado no ano anterior ao início da sua vigência, que coincidirá com um ano em que tenha lugar uma Cúpula Ibero-Americana, e começará a sua implementação a partir do primeiro dia do ano 1 do período estabelecido para iniciar a sua execução.

b) **Nível Tático:**

- Responde à definição das linhas de ação relacionadas com os resultados e objetivos definidos. A meio do período de implementação do PACCI, coincidindo com uma nova Cúpulas Ibero-Americana, atualizar-se-ão as Linhas de Ação do PACCI em vigor, no caso de se considerar oportuno e conforme os novos mandatos da Cúpula intermédia que correspondam a esse nível.
- Será aprovado na Reunião Ordinária de RC e trabalhado anteriormente de forma telemática.

c) **Nível Operacional:**

- A cada ano de implementação do PACCI corresponderá um Programa Operacional Anual (POA) que detalhará as atividades com as quais se irá contribuir para alcançar os resultados do PACCI. A este nível incorporam-se também, quando for conveniente, as atividades concretas mandatadas na Cúpula intermédia.
- O procedimento de aprovação dos POA será via telemática.

d) **Acompanhamento e Avaliação:**

- A Monitorização do grau de execução dos respetivos POA permitirá o acompanhamento constante da implementação do PACCI. Serão apresentados relatórios de acompanhamento nas Reuniões Ordinárias de RC.
- Está prevista a realização de uma Avaliação intermédia do PACCI no ano 3, o que permitirá alimentar e orientar a formulação do novo PACCI.

Tabela 1: Quadro Padronizado do ciclo de planificação da Cooperação Ibero-Americana

	Cúpula Aprovação		Cúpula Intermédia		Cúpula Aprovação
Ano	4 (último ano PACCI anterior)	1	2	3	4
Nível Estratégico	Formulação e aprovação do novo PACCI (III Reunião CN/RC)				Formulação e aprovação do PACCI seguinte (III Reunião CN/RC)
Nível Tático			Atualização das Linhas de Ação do PACCI com mandatos da Cúpula Intermédia (IV Reunião CN/RC)		
Nível Operacional	Formulação POA Ano 1 do novo PACCI (IV Reunião CN/RC)	Formulação POA ano 2 (II Reunião CN/RC)	Formulação POA ano 3 (IV Reunião CN/RC)	Formulação POA ano 4 (II Reunião CN/RC)	Formulação POA ano 1 do PACCI seguinte (IV Reunião CN/RC)
Acompanhamento	Relatório Final do PACCI anterior (Envio prévio à III Reunião CN/RC)	Relatórios de Acompanhamento POA ano 1 (Envio prévio às Reuniões de CN/RC)	Relatórios de Acompanhamento POA ano 2 (Envio prévio às Reuniões de CN/RC)	Relatórios de Acompanhamento POA ano 3 (Envio prévio às Reuniões de CN/RC)	Relatório Final PACCI (Envio prévio às Reuniões de CN/RC)
Avaliação				Avaliação intermédia PACCI /Insumos para nova formulação (II Reunião CN/RC)	
	Último ano PACCI anterior	Vigência do PACCI Formulado			

Tabela 2: Panorama de Planificação da Cooperação Ibero-Americana para 2015-2016

PANORAMA DE PLANIFICAÇÃO DA COOPERAÇÃO IBERO-AMERICANA 2015-2026												
		Cartagena		Cúpula Aprovação		Cúpula Intermediária		Cúpula Aprovação		Cúpula Intermediária		Cúpula Aprovação
Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nível Estratégico	IIRC: Formulação e aprovação PACCI 2015-2018			Formulação e aprovação PACCI 2019-2022				Formulação e aprovação PACCI 2023-2026				Formulação e aprovação PACCI 2023-2026
Nível Tático		Atualização linhas de ação PACCI 2015-2018				Atualização linhas de ação PACCI 2019-2022				Atualização linhas de ação PACCI 2023-2026		
Nível Operacional	IIRC: Aprovação POA 2016	Formulação POA 2017	Formulação POA 2018	Formulação POA 2019	Formulação POA 2020	Formulação POA 2021	Formulação POA 2022	Formulação POA 2023	Formulação POA 2024	Formulação POA 2025	Formulação POA 2026	Formulação POA 2027
Acompanhamento		Relatórios de acompanhamento POA 2018	Relatórios de acompanhamento POA 2017	Relatório Final PACCI 2015-2018	Relatórios de acompanhamento POA 2019	Relatórios de acompanhamento POA 2020	Relatórios de acompanhamento POA 2021	Relatório Final PACCI 2019-2022	Relatórios de acompanhamento POA 2023	Relatórios de acompanhamento POA 2024	Relatórios de acompanhamento POA 2025	Relatório Final PACCI 2023-2026
Avaliação			IIRC: Avaliação intermediária PACCI				IIRC: Avaliação intermediária PACCI				IIRC: Avaliação intermediária PACCI	
	PACCI 2015-2018				PACCI 2019-2022				PACCI 2023-2026			

3.2. Roteiro para a elaboração do Programa Operacional Anual 2017 do PACCI 2015-2018

O Roteiro proposto pela SEGIB para a aprovação do Programa Operacional Anual 2017 num ano de Cúpula é o seguinte:

	Atividade	Data	Responsável
1	Acompanhamento dos mandatos relacionados com a CI das Resoluções, Declarações e Programas de Ação	Julho-Setembro	SPT RC SEGIB
2	Atualização, caso necessária, das Linhas de Ação do PACCI 2015-2018 para o adaptar aos mandatos do Programa de Ação	Setembro-Outubro 1. Envio da nova proposta de Linhas de Ação aos RC na sexta-feira, 23 de setembro. 2. Teleconferência para discussão na sexta-feira, 30 de setembro. 3. Envio da segunda versão aos RC na quinta-feira, 13 de outubro. 4. Aprovação na II Reunião de RC no dia 27 de outubro em Cartagena das Índias.	SEGIB e SPT
3	Elaboração do POA 2017 do PACCI com as linhas de ação atualizadas e as novas atividades.	Novembro-Dezembro 1. Envio da proposta aos RC no dia 15 de novembro. 2. Prazo de 10 dias para comentários – até 29 de novembro. 3. Envio da nova versão com comentários incorporados – 2 de dezembro. 4. Aprovação via teleconferência de RC no dia 15 de dezembro.	SEGIB e SPT