

Programa de Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas no PALOP-TL (Pro PALOP-TL ISC Fase II)

Novembro de 2018

DESCRIÇÃO DA AÇÃO



ANEXO I DO ACORDO DE DELEGAÇÃO N.º

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

Título da ação	Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL (Pro PALOP-TL ISC Fase II) CRIS número: FED / 2016 / 039-765 financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento
Localização da ação	PALOP-TL (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Timor-Leste, Moçambique, São Tomé e Príncipe) A ação será principalmente levada a cabo no seguinte local: Países PALOP-TL
Orçamento da ação	Custo total estimado: USD 9.919.856 Montante total da contribuição do 11.º FED: 8,313,000 USD Esta ação é co-financiada por: - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) num montante de USD 106.555,64.

Resumo

O Programa para a Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (SGFP) nos PALOP-TL (Pro PALOP-TL ISC - Fase II) abrange a segunda área prioritária do 11º Plano Indicativo Plurianual (PMI) PALOP-TL do FED, “Desenvolvimento da Capacidade de Governação”. O projeto pretende **melhorar a governação económica nos PALOP-TL**, com o objetivo específico de **melhorar o desempenho dos países PALOP-TL** na prestação de contas, eficácia e transparência das Finanças Públicas. Devido ao património histórico, administrativo e cultural comum entre os seis países PALOP-TL, o apoio à sua Cooperação Sul-Sul e Triangular permitiu à UE procurar alcançar objetivos nestes domínios e chegar a parceiros não convencionais na cooperação para o desenvolvimento, como o Brasil.

O projeto proposto visa expandir e consolidar as iniciativas e sucessos da Cooperação Sul-Sul e Triangular do Pro PALOP-TL ISC¹, apoiando o desenvolvimento de capacidades, desenvolvendo ainda mais o diálogo regional e prestando assistência técnica no domínio acima referido. Neste âmbito, propõe-se centrar a intervenção em três domínios para a consolidação da GFP, onde a cooperação entre os PALOP-TL/UE já está em curso e mostrou impactos positivos, bem como um valor acrescentado regional, para obter os seguintes resultados esperados:

1. As capacidades dos executivos para garantir a transparência fiscal e orçamental nos PALOP-TL são melhoradas.
2. As capacidades das Instituições Superiores de Controlo e de outras instituições de controlo externas para garantir a auditoria/controlo externo do SGFP nos PALOP-TL são reforçadas.
3. As capacidades dos Parlamentos e das OSC para assegurar de forma efetiva a supervisão legislativa e a monitorização social do SGFP nos PALOP-TL são reforçadas.

O projeto desenvolverá um mecanismo para apoiar e intermediar iniciativas de desenvolvimento de capacidades, Cooperação Sul-Sul e Triangular, intercâmbios de experiências e aprendizagem por pares, com a expectativa de promover dinâmicas transformacionais baseadas em instituições, processos e recursos humanos. Os beneficiários do projeto foram identificados através dos programas relevantes do 10.º FED (PALOP-TL RIP e PIN), bem como através de um mapeamento, análise e diagnóstico exaustivos realizados ao longo da implementação do Pro PALOP-TL ISC, entre 2014 e 2017², complementada por um processo de consulta de mapeamento *ad-hoc* nos 6 países em 2016-2017. Dada a sua experiência bem-sucedida na implementação do Pro PALOP-TL ISC, bem como no desenvolvimento/disponibilização de ferramentas e processos de desenvolvimento de capacidades institucionais, propõe-se renovar a parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através da gestão indireta da ação.

¹ A definição de trabalho da ONU para a cooperação triangular é a de "parcerias orientadas pelo Sul entre dois ou mais países em desenvolvimento, apoiados por um país desenvolvido ou organizações multilaterais".

² Informações sobre todas as ações realizadas no âmbito do Pro PALOP-TL ISC podem ser encontradas no site (<http://www.propaloptl-sai.org/index.php/en/>), AGORA Portal (<https://www.agora-parl.org/palop>), Canal do YouTube (https://www.youtube.com/channel/UCqQShed9k1_1tQqduF_tcg) e página do Facebook (<https://www.facebook.com/propalop.tl>).

ÍNDICE

<u>SECÃO I - ANTECEDENTES E DESCRIÇÃO GERAL.....</u>	<u>4</u>
<u>1.1. ANTECEDENTES</u>	<u>4</u>
<u>1.2. DESCRIÇÃO.....</u>	<u>9</u>
1.2.1. Situação económica e social nos países PALOP-TL.....	9
1.2.2. Contexto setorial e análise das partes interessadas.....	11
1.2.3. Lições aprendidas	17
1.2.4. Complementaridade, Sinergia e Coordenação de Doadores	18
<u>SECÇÃO II - ESTRATÉGIA, LÓGICA DE INTERVENÇÃO E IMPACTO PREVISTO.....</u>	<u>20</u>
<u>ESTRATÉGIA E LÓGICA DE INTERVENÇÃO</u>	<u>20</u>
2.1.1. Lógica de intervenção, sustentabilidade e estratégia de saída.....	21
2.1.2. Gestão de riscos	23
<u>2.2. IMPACTO PREVISTO</u>	<u>25</u>
2.2.1. Impacto previsto, resultados esperados e produtos	27
2.2.2. Atividades gerais indicativas e cronograma de implementação	28
2.2.3. Questões transversais.....	38
2.2.4. Comunicações e Visibilidade	39
2.2.5. Quadro de resultados	41
<u>SECÃO III - IMPLEMENTAÇÃO</u>	<u>46</u>
<u>3.1. LOCALIZAÇÃO, DURACÃO, GOVERNANÇA E GESTÃO.....</u>	<u>46</u>
<u>4.1. MONITORIZAÇÃO E REPORTE.....</u>	<u>49</u>
<u>4.2. AVALIAÇÃO E AUDITORIA</u>	<u>50</u>
<u>ANEXOS</u>	<u>52</u>
Anexo 1 - Estrutura Lógica	52
Anexo 2 - Calendário operacional indicativo	52
Anexo 3 - Matriz Doadora	52
Anexo 4 - Linhas de base do Impacto & Resultados	52
Anexo 5 - Carta de Brasília	52
Anexo 6 - Teoria da Mudança (ToC)	52
Anexo 7 - Plano de Monitorização	52
Anexo 8 - Plano de Avaliação	52

Anexo 9 - Registo de Riscos	52
Anexo 10 – ToR do Mecanismo de Cooperação Sul-Sul e Triangular.....	52

SEÇÃO I - ANTECEDENTES E DESCRIÇÃO GERAL

1.1. ANTECEDENTES

Na última década, os países de língua portuguesa de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste conheceram progressos significativos na governação económica. As reformas recentes da gestão das finanças públicas são a principal razão para este sucesso.

Contudo, os pontos fracos, incluindo a capacidade institucional, as competências e os recursos humanos inadequados, continuam a dificultar os seus sistemas de administração pública. Essa situação prejudicou a gestão eficaz das finanças públicas, a supervisão orçamental e o controlo dos recursos públicos, o que tem impactos adversos significativos sobre outros setores de governação e desenvolvimento.

Com o objetivo de apoiar os países acima referidos e que abordam tais desafios, a União Europeia, o PNUD e os Ordenadores Nacionais do Fundo Europeu de Desenvolvimento (ON FED) nos PALOP³ e Timor-Leste juntam-se no Projeto para o Reforço das Competências Técnicas e Funcionais das Instituições Superiores de Controlo, Parlamentos Nacionais e Sociedade Civil para o controlo das finanças públicas nos PALOP e em Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC)⁴.

O projeto Pro PALOP-TL ISC foi integralmente financiado pela União Europeia para promover a governação económica nos países ACP de língua portuguesa (5 PALOP e Timor-Leste) e reforçou as competências técnicas e funcionais das Instituições Superiores de Controlo, Parlamentos e Sociedade Civil, no domínio da gestão das finanças públicas.

O projeto possibilitou a capacitação de instituições beneficiárias, o desenvolvimento de habilidades, *know-how* e conhecimento das partes intervenientes na supervisão. Portanto, o projeto teve um impacto real na vida das pessoas e no quadro geral da gestão das finanças públicas e supervisão do orçamento nos PALOP e em Timor-Leste. A implementação do projeto começou em janeiro de 2014 e terminou em dezembro de 2017.

Seguem-se exemplos de mudanças concretas e duradouras ao nível dos resultados dos sistemas de GFP ou práticas de supervisão, para as quais os resultados do Pro PALOP-TL ISC contribuíram de forma crítica para alcançar:

Estes foram os resultados do Pro PALOP-TL ISC, com o objetivo de melhorar as capacidades dos funcionários dos Ministérios das Finanças (MF) em GFP e apoiar a publicação atempada de relatórios de despesas abrangentes ao longo do ano fiscal:

- 1 109 funcionários dos Ministérios das Finanças em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe receberam formação sobre transparência orçamental e GFP.

³ Países Africanos com Língua Oficial Portuguesa - Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe.

⁴ <https://www.agora-parl.org/pro-palop-tl-sai>.

- 290 funcionários dos Ministérios das Finanças em Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe envolvidos em campanhas de informação e sensibilização sobre transparência orçamental e GFP.
- 133 funcionários governamentais em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe foram formados em orçamentação sensível ao género. O governo de Cabo Verde conseguiu desenvolver e integrar uma escala de quatro níveis de marcadores de género no Orçamento de Estado de 2018, enquanto os funcionários do MF de Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe foram familiarizados e formados na metodologia de orçamentação sensível ao género.

Estas concretizações contribuíram para as seguintes alterações ao nível do resultado:

- ✓ em Angola, a agenda do novo executivo está focada na promoção da transparência das contas públicas;
- ✓ em Cabo Verde, a lei do Orçamento de Estado de 2018 inclui um capítulo sobre orçamentação sensível ao género, com mais de 90% dos projetos já marcados com um marcador de género específico, e a escala de marcadores de género é adotada como metodologia para integrar o género nos Orçamentos do Estado;
- ✓ na Guiné-Bissau, os relatórios de despesas trimestrais são agora apresentados em reuniões municipais, organizadas pelos MF e que resultam na publicação atempada dos relatórios em duas línguas;
- ✓ em Moçambique, a ferramenta para marcar as alocações de género no Orçamento do Estado pode agora ser operacionalizada pelo MF e pelo POP (Procedimento Operacional Padrão), para assegurar que o acompanhamento das recomendações da ISC pela Inspeção Geral das Finanças seja agora amplamente partilhado nas unidades locais e centrais desconcentradas.

Estes foram os resultados do Pro PALOP-TL ISC com o objetivo de melhorar as capacidades das Instituições Superiores de Controlo de realizar auditorias (conformidade financeira e auditorias de desempenho) e produzir atempadamente o relatório de auditoria, com independência, abrangência e acessível ao público:

- 812 juízes, auditores e responsáveis das ISC em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste receberam formação em diferentes domínios de auditoria externa para garantir um controlo externo eficiente da GFP.
- 244 juízes, auditores e funcionários da ISC e de outras instituições de controlo externo nas campanhas de informação e sensibilização realizadas pela ISC sobre controlo externo/auditoria de assuntos relacionados com o SGFP.

Estas concretizações contribuíram para as seguintes alterações ao nível do resultado:

- ✓ em Angola, a credibilidade da ISC aumentou exponencialmente e muitos auditores estão agora a candidatar-se à posição de juízes;
- ✓ em Cabo Verde, o enquadramento legal da ISC foi revisto para garantir o alinhamento com os requisitos ISSAI e INTOSAI e com a ISC de Cabo Verde que, pela primeira vez, participou num exercício autónomo do quadro de avaliação de desempenho das ISC e foi selecionada para realizar a revisão/auditoria entre pares da União Africana porque, entre outros, tem auditores que estão tecnicamente em conformidade com os requisitos para levar a cabo estas auditorias nos sistemas baseados nas IPSAS;

- ✓ na Guiné-Bissau, pela primeira vez, a ISC da Guiné-Bissau pôde produzir o relatório de auditoria para os anos fiscais de 2009-10 e uniformizar o POP para administradores públicos no que respeita á forma de apresentar as contas públicas;
- ✓ em Moçambique, a ISC foi capaz de realizar o primeiro exercício do quadro de avaliação de desempenho das ISC, de forma totalmente autónoma, a ISC tem agora a capacidade de descentralizar as suas instalações de recursos humanos para cobrir centros regionais, e um dos diretores da ISC foi escolhido para ser o Presidente do Comité de Auditoria da SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral);
- ✓ Em São Tomé e Príncipe, a ISC publicou e socializou amplamente o seu Plano Estratégico e o POP para a apresentação de contas públicas, consolidando o seu desenvolvimento institucional com a abertura do novo QG.

Estes foram os resultados do Pro PALOP-TL ISC, com vista a aumentar as capacidades dos Parlamentos para assegurar uma supervisão orçamental legislativa forte e a abertura legislativa, mas também para aumentar as capacidades das OSC para monitorizar as despesas públicas e participar nos processos orçamentais e simplificar a informação orçamental e de despesas a disponibilizar ao público:

1 151 deputados, funcionários parlamentares e membros da sociedade civil em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste foram formados e acreditados em acompanhamento social do SGFP e análise/simplificação da informação orçamental.

777 pessoas em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, estiveram envolvidas em campanhas de informação e sensibilização levadas a cabo pelos Parlamentos e Organizações da Sociedade Civil sobre supervisão legislativa e monitorização social do SGFP.

450 deputados, funcionários parlamentares e Organizações da Sociedade Civil em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste foram familiarizados e formados em orçamentação sensível ao género, bem como numa abordagem padrão à supervisão legislativa das despesas públicas alocadas à igualdade de género.

Estas concretizações contribuíram para as seguintes **alterações ao nível do resultado:**

- ✓ em Angola, em fevereiro de 2018, pela primeira vez, o Parlamento aprovou a resolução do Orçamento do Estado, com a exigência de incluir o marcador do género nos documentos do Orçamento do Estado, o Parlamento adota a transparência ao público como um dos principais eixos da nova legislatura; e uma análise da plataforma da OSC sobre a proposta de alocação da proteção das crianças no orçamento do executivo foi intermediado pelo Parlamento, e resultou na alteração da proposta do executivo.
- ✓ em Cabo Verde, o Parlamento e o executivo chegaram a acordo sobre uma iniciativa legislativa que ratifica a Parceria para Governo Aberto e a iniciativa de transparência legislativa, o Parlamento adota um plano de ação legislativo específico e a OSC cria, pela primeira vez, um Fórum para monitorização social da GFP.
- ✓ Na Guiné-Bissau, pela primeira vez, o Parlamento produziu um manual de “banda desenhada” sobre ética parlamentar em língua crioula, que teve também uma exposição móvel do manual em painéis apresentados em todas as regiões e, pela primeira vez, membros do Parlamento ligados às questões orçamentais e outras Comissões relevantes

realizam missões de fiscalização no terreno entre partes, visando fontes de receita pública e não apenas as fontes de gastos públicos, e pela primeira vez uma plataforma de OSC produziu uma pesquisa de orçamento baseada na metodologia IBP avaliando OS MF, EFS e Parlamento.

- ✓ em Moçambique, o Parlamento começou a estabelecer a sua primeira unidade legislativa independente para análise orçamental e despesas, em linha com as melhores práticas e a OSC desenvolveu um programa de formação misto baseado nos cursos de *eLearning* Pro PALOP-TL sobre SGFP.
- ✓ Em São Tomé e Príncipe, as Comissões Parlamentares e plenárias podem agora trabalhar de forma mais eficiente devido à modernização das TIC dos sistemas de registo e votação e, pela primeira vez, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto das OSC tem a participação ativa e o reconhecimento do MF.
- ✓ em Timor-Leste as Comissões Parlamentares podem agora trabalhar de forma mais eficiente devido à modernização das TIC dos sistemas de registo.

Estes foram os resultados do Pro PALOP-TL ISC com o objetivo de fomentar a aprendizagem conjunta, intercâmbios de experiências entre pares para o desenvolvimento de capacidades, comunidades de práticas para partilhar as melhores práticas e fomentar agendas estratégicas de desenvolvimento no domínio do PMF:

3 450 pessoas dos países PALOP-TL, entre eles Juizes e auditores da ISC, deputados, membros do parlamento e membros da sociedade civil, formados através de cursos *eLearning* e iniciativas presenciais utilizando a Cooperação Sul-Sul e Triangular, aprendizagem por pares, trocas de experiências e boas práticas para desenvolver competências, ferramentas e métodos e fortalecer a auditoria externa, supervisão do orçamento legislativo e monitorização social do SGFP e simplificação de informações orçamentais, usando comunidades de práticas de encontros presenciais e cursos de *eLearning* Pro PALOP-TL ISC/AGORA em Português, e personalizados aos contextos dos países PALOP-TL.

Estes resultados contribuíram para as seguintes mudanças ao nível do resultado que são verificáveis empiricamente:

- ✓ A OISC|CPLP (organização regional de ISC para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) identificou como principal ação para o plano estratégico 2017-21, contribuir para a realização da agenda de desenvolvimento sustentável para 2030 através de auditorias cooperativas nos domínios da proteção do meio ambiente e igualdade de género;
- ✓ Os parlamentos dos PALOP-TL estabeleceram uma comunidade de prática de Comissões de Orçamento Legislativo, para discutir a supervisão parlamentar de documentos orçamentais e contas ao longo dos ciclos orçamentais;
- ✓ As OSC Pro PALOP-TL ISC que beneficiaram do financiamento do projeto para desenvolver e disponibilizar monitorização social da GFP, estão agora organizados numa comunidade de práticas.

Estas mudanças representam uma oportunidade para construir, expandir e impulsionar o progresso na promoção de uma boa governação económica e transparência no SGFP dos PALOP e Timor-Leste.

Não obstante estas importantes concretizações na promoção do controlo externo do SGFP e transparência fiscal nos PALOP e Timor-Leste, continuam a ser abordados desafios substanciais. Tal como referido pelo Presidente da ISC Portugal na reunião final da direção do projeto: *o reforço do controlo externo dos gastos públicos e a consolidação dos ecossistemas de GPF em qualquer país, ainda mais numa região ou conjunto de países, é um esforço de longo prazo*. O equilíbrio entre ganhos e perdas não pode ser medido a curto prazo e lidar com os desafios e obstáculos que dificultam o trabalho das partes intervenientes e dos atores centrais dos sistemas, precisam de refletir essa realidade.

De acordo com os resultados⁵ do Inquérito sobre Orçamento Aberto (OBS), da Parceria Internacional do Orçamento (IBP), o controlo social e externo sobre a gestão da despesa pública, bem como a capacidade de participação pública nos processos orçamentais e transparência orçamental, continuam a representar um desafio para a gestão eficiente das finanças públicas nos PALOP-TL. A atualização de dezembro de 2017 do OBS sobre transparência orçamental não registou grandes melhorias em Angola⁶, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. As *medições*⁷ disponíveis do PEFA estão desatualizadas para a maioria dos países abrangidos, exceto para Cabo Verde com a sua versão pública mais recente de 2016 e Moçambique (2015 - realizado com a nova metodologia), mas os dados parecem confirmar a persistência de desafios para garantir uma auditoria externa eficiente e a fiscalização legislativa dos relatórios de auditoria externa. Entretanto, a divulgação e a periodicidade da informação fiscal, bem como a abrangência da informação fiscal incluída nos relatórios de despesas, variam substancialmente entre os países medidos. Dados recolhidos através de ações de terreno de apoio do Pro PALOP-TL ISC⁸ parecem também apoiar a perceção de que a fiscalização legislativa da Lei Orçamental Anual melhorou de forma consistente nos países PALOP-TL medidos. No entanto, em janeiro de 2018, entre todos os países PALOP-TL, a Parceria para o Governo Aberto⁹ registou apenas a adesão formal do governo de Cabo Verde à Parceria e Princípios do Governo Aberto (Membro), sem que nenhum outro passo relevante tenha sido feito por este executivo. Independentemente da existência de iniciativas *ad-hoc* que promovam a transparência da legislatura ao público, nenhum dos países PALOP-TL tem um **Plano de Ação da Parceria para o Governo Aberto**, nem um **Plano de Ação do Parlamento Aberto** formalmente submetido à parceria, o que apoia as avaliações da baixa abertura parlamentar nestes países¹⁰.

O desafio fundamental para a construção de sistemas sustentáveis e funcionais de GFP nos países PALOP-TL é demonstrado pelas avaliações acima referidas. A fraqueza geral da GFP é exacerbada por um exame minucioso da prestação de serviços, investimentos e sistemas de gestão financeira pelas instituições de supervisão. Instituições como as Instituições Superiores de Controlo (ISC), Parlamentos (em particular, Comissões Parlamentares do Orçamento) e as Organizações da Sociedade Civil continuam a enfrentar restrições consideráveis para garantir o controlo externo da GFP, a supervisão do orçamento legislativo e ferramentas para a monitorização social dos gastos públicos, devido à sua limitada capacidade, embora possam ser destacados alguns exemplos positivos (ex. a Comissão do Orçamento em Cabo Verde, a Plataforma de ONGs "Fórum de Monitoria Orçamental" em Moçambique), que podem ser usados como recurso e inspiração para outros países da região. Além disso, dados insuficientes sobre GFP, transparência/prestação de contas e corrupção aumentam a complexidade dos assuntos relacionados com a GFP na maioria desses países. Esforços através de projetos/ atividades neste

⁵ Guiné Bissau e Cabo Verde não estão abrangidos – Ver o Anexo 4 para informação mais detalhada. Fonte:

<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>

⁶ <https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=ao>.

⁷ Ver o Anexo 4 para informação mais detalhada. Fonte: <https://pefa.org/assessments/listing>.

⁸ Fonte: Relatório final do projeto.

⁹ OGP é uma iniciativa multilateral cujo objetivo é o de assegurar compromissos concretos dos governos para a promoção da transparência, empoderamento dos cidadãos, combate à corrupção, e explorar as novas tecnologias para reforçar a governação.

¹⁰ Ver o Anexo 4 para informação mais detalhada. Fonte: <https://www.opengovpartnership.org/participants>.

campo, a nível nacional e regional, continuam a ser um valioso contributo na abordagem de tais questões.

Neste contexto, os serviços da UE e dos ON do FED concordaram em dedicar uma janela de financiamento no âmbito do PIN (Programa Indicativo Nacional) do 11.º FED para apoio aos PALOP e a Timor-Leste, que abordaria os desafios do desenvolvimento de capacidades em matéria de governação económica. Depois de um processo inicial de identificação, cuidadosamente elaborado e executado, envolvendo uma análise interna orientada e de alta qualidade, através de lições aprendidas e exercícios de avaliação de capacidade, mas também consultas inclusivas de potenciais intervenientes e beneficiários, estes serviços decidiram que o pilar do PIN PALOP-TL 11.º FED “*Desenvolvimento das capacidades de governação*”, deverá ser atribuído ao atual “**Programa de Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (SGFP) nos PALOP-TL**” – uma ampliação e fase II da intervenção lógica do Pro PALOP-TL ISC, baseada em lições aprendidas e capacidades desenvolvidas.

1.2.DESCRICÃO

Os PALOP - Países Africanos de Língua Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) - iniciaram formalmente a sua cooperação bilateral Sul-Sul nos anos 70, após a sua independência. Timor-Leste aderiu ao Grupo em 2007 e a sigla PALOP-TL foi adotada. Independentemente da sua descontinuidade geográfica, os PALOP-TL constituem uma comunidade coesa, que partilha práticas e culturas institucionais comuns, enquadramentos legais, uma língua comum, história e uma longa tradição de cooperação sul-sul e bilateral. O Programa Indicativo Plurianual PALOP-TL para o período 2014-2020, com um orçamento de 30 milhões de euros, foi assinado em São Tomé e Príncipe, em 30 de abril de 2015, sob os auspícios do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e pretende dar continuidade aos seus anteriores esforços para uma boa governação. Assim, desde 1990, 118,1 milhões de euros do Fundo Europeu de Desenvolvimento foram atribuídos a projetos de promoção da governação, desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais em apoio aos PALOP-TL.

1.2.1. Situação económica e social nos países PALOP-TL

Os PALOP-TL têm características diferentes em termos de demografia, PIB *per capita* e desenvolvimento humano. Segundo a Agência de Estatística das Nações Unidas¹¹, a população total dos PALOP-TL atingirá 63,3 milhões em 2017¹². Em termos de PIB *per capita*, Angola¹³ é classificada como um país de rendimento médio-alto enquanto Cabo Verde¹⁴, São Tomé e Príncipe¹⁵ e Timor-Leste¹⁶ como rendimento médio-baixo e Guiné-Bissau¹⁷ e Moçambique¹⁸ como países de baixo rendimento¹⁹. Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste são países com níveis médios de desenvolvimento humano, enquanto Angola, Guiné-Bissau e Moçambique são classificados como países de baixo desenvolvimento humano²⁰. Cabo Verde, Guiné-Bissau e

¹¹ <http://data.un.org/en/index.html>.

¹² Estimativa projetada da população (000, 2017) (variante média de fertilidade): Angola - 29.784; Guiné-Bissau: 1.861; Moçambique: 29,669; São Tomé e Príncipe: 212,8; Timor-Leste: 1.296.

¹³ \$ 4.714 em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

¹⁴ \$ 3.080,2 em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

¹⁵ \$ 1.752,8 em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

¹⁶ \$ 2425,4 em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

¹⁷ \$ 530 em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

¹⁸ \$ 529,2 em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

¹⁹ Dados Abertos do Banco Mundial, 2016. Fonte: <https://data.worldbank.org/>.

²⁰ Relatório de Desenvolvimento Humano, 2016. Fonte: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf.

São Tomé e Príncipe são Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS²¹) com desafios de desenvolvimento específicos.

A representação das mulheres no Parlamento em Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau permanece consideravelmente baixa (abaixo dos 23,8% da média Subsaariana), enquanto houve avanços em Moçambique, Angola e Timor-Leste (acima de 38,2%)²². Em 2016²³, não havia detalhes em relação aos jovens (indivíduos com menos de 30 anos) nos Parlamntos de Angola e Guiné-Bissau e, nos restantes países beneficiários, esta taxa era de 0,0% sem deputados com idade inferior a esta em Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

Segundo os Indicadores de Governação do Banco Mundial no período 2010-2017²⁴, exceto para Cabo Verde, todos os outros PALOP e Timor-Leste, quando medido o nível de impacto em resultado da implementação do “Programa para a Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (SGFP) no PALOP-TL– **Pro PALOP-TL ISC (Fase II)**”, ainda revelavam um fraco desempenho na dimensão de governação.

Entre 2010 e 2017, no que diz respeito aos indicadores de Governação do Banco Mundial para o **Controlo da Corrupção**²⁵, Cabo Verde²⁶ e São Tomé e Príncipe²⁷ estavam claramente acima dos 50 países mais bem classificados do mundo, enquanto Angola²⁸, Guiné Bissau²⁹, Moçambique³⁰ foram classificados abaixo dos 20 mais baixos classificados. Timor-Leste³¹ foi classificado um pouco mais alto, entre os 35 países com classificação mais baixa nesta dimensão. Nesta dimensão, Cabo Verde foi classificado muito acima da Ásia Oriental e Pacífico³² e regiões da África Subsaariana³³, enquanto São Tomé e Príncipe estava bastante acima da média da sua região. Todos os outros PALOP e Timor-Leste foram classificados extremamente abaixo da média das respetivas regiões. Considerando que este indicador capta as perceções da extensão em que o poder público é exercido para ganhos privados, incluindo todas as formas de corrupção e a “captura” do Estado por elites e interesses privados, é fundamental que os cidadãos PALOP-TL melhorem suas perceções sobre a capacidade das suas instituições estatais atuarem nestas dimensões.

A Figura 1 abaixo ilustra a classificação de cada país em relação às médias regionais para as três dimensões de governação que medem o impacto e a mudança pretendidos pela ação.

²¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids>

²² <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

²³ <https://beta.ipu.org/our-work/youth/data-youth-participation>

²⁴ Fonte: <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#reports>.

²⁵ **Controlo de corrupção** é o indicador de governação do BM que “registra as perceções da extensão em que o poder público é exercido para ganhos privados, incluindo formas pequenas e grandes de corrupção, bem como a “captura” do Estado por elites e interesses privados”.

²⁶ Classificação percentual em 2010: 78; classificação percentual em 2014: 79; classificação percentual em 2017: 80. Fonte:

Kaufmann, Daniel e Kraay, Aart e Mastruzzi, Massimo, os indicadores mundiais de governação: Metodologia e questões analíticas (setembro de 2010). Documento de Trabalho No. 5430 da Pesquisa de Políticas do Banco Mundial. Disponível na SSRN:

<https://ssrn.com/abstract=1682130>.

²⁷ Classificação percentual 55. Fonte: [idem](#).

²⁸ Classificação percentual 06. Fonte: <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#reports>.

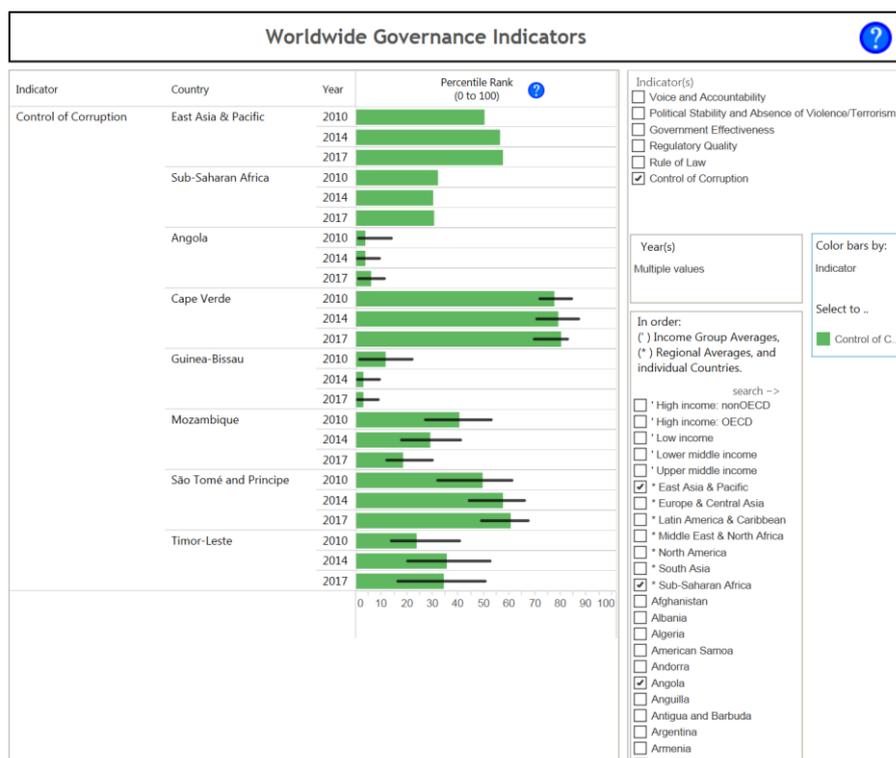
²⁹ Classificação percentual 04. Fonte: [idem](#).

³⁰ Classificação percentual 18. Fonte: [idem](#).

³¹ Classificação percentual 35. Fonte: [idem](#).

³² Classificação percentual 56. Fonte: [idem](#).

³³ Classificação percentual 31. Fonte: [idem](#).



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. The Worldwide Governance Indicators are available at: www.govindicators.org
 Note: The Worldwide Governance Indicators (WGI) are a research dataset summarizing the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, international organizations, and private sector firms. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

1.2.2. Contexto setorial e análise das partes interessadas

Documentos sectoriais e de política nacionais realçam uma série de desafios e prioridades persistentes no domínio da governação económica nos PALOP-TL.

Em **Angola**, o “Caminho Conjunto”³⁴ estabelece “paz e segurança” e “boa governação e direitos humanos” como duas das oito áreas de interesse comum. O PIN do FED 2014-2035³⁵ identificou o trabalho com a sociedade civil nos seus setores, permitindo o apoio à sociedade civil para participar na formulação e implementação de políticas públicas e ciclos orçamentais. No que diz respeito às políticas públicas nacionais, os membros do novo ramo executivo resultantes das Eleições Gerais de 2017, definiram a estabilização macroeconómica e o crescimento económico como os principais objetivos intermediários para alcançar o desenvolvimento sustentável, nos principais documentos de política e estratégia (programa governamental 2017-22, plano nacional de desenvolvimento 2018-22 e programa de estabilização macroeconómica 2018-22).

Em **Cabo Verde**, o PIN do FED 2014-2020³⁶ centra-se no controlo das finanças públicas, considerando que “a gestão das finanças públicas está bem desenvolvida, independentemente das deficiências persistentes que estão a ser resolvidas através de reformas ambiciosas levadas a cabo pelo Executivo”. O PIN 2014-2020 identificou “a promoção da boa governação” através do reforço da eficiência da administração e da garantia de “igualdade entre géneros” e “reforma da gestão das finanças públicas” entre os seus pilares. O Plano Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2017-21 identifica a credibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas como uma necessidade premente de lidar com o nível e os limites da dívida pública, dependência da

³⁴ “Caminho Conjunto Angola-União Europeia”

³⁵ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-angola-edf11-amended-2016_en.pdf.

³⁶ Fonte: https://ec.europa.eu/europeaid/national-indicative-programme-cape-verde-2014-2020_en

ajuda externa, grandes desafios de evolução e financiamento para as necessidades de desenvolvimento. De acordo com o Plano, a reforma das finanças públicas será realizada, entre outros, através da melhoria da qualidade da despesa pública, eficiência e eficácia na gestão dos assuntos públicos.

Na **Guiné-Bissau**, o PIN do FED 2014-2020 estabelece a “consolidação da governação democrática” como um dos três setores fundamentais e define a promoção de reformas destinadas a reforçar a governação (incluindo através do restabelecimento do SGFP, transparência orçamental e relatórios financeiros), como principal objetivo para o país. Estas prioridades exigem um melhor e mais eficiente controlo das finanças públicas.

Em **Moçambique**, o PIN do FED 2014-2020³⁷ selecionou “boa governação e desenvolvimento” como um domínio de intervenção prioritário, dedicando-lhe cerca de metade do pacote financeiro do PIN. Prevê também o apoio à sociedade civil através do programa PAANE II (Apoio a Agentes Não Estatais - 22 M EUR), mais especificamente, apoio da sociedade civil ao acompanhamento do orçamento nacional e da despesa pública. O plano estratégico para as finanças públicas³⁸ do Governo para o período 2016-19 visa, entre outros, assegurar uma maior eficiência na despesa pública (incluindo relatórios de despesas do ano e do final do ano), enquanto a Estratégia de Desenvolvimento Nacional do Governo para 2015-35 reconhece que a paz, a estabilidade e a democracia são um pré-requisito para alcançar os seus objetivos.

Em **São Tomé e Príncipe**, o Roteiro da União Europeia 2017-2020 para o envolvimento da sociedade civil³⁹ estabelece a meta de uma maior participação da sociedade civil na promoção da governação política. No caso de **Timor-Leste**, o Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030 do Governo⁴⁰ identifica a boa governação e um setor público profissional, capaz e recetivo como essencial para a prestação de serviços governamentais e a implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento. O plano seleciona a transparência e a responsabilização entre os princípios chave para alcançar a boa governação, a responsabilização pelos resultados, os sistemas de mecanismos de reclamações para os cidadãos e a utilização adequada do dinheiro público em Timor-Leste. O PIN da UE 2014-2020⁴¹ apoia esta estratégia com um forte foco nas finanças públicas.

De acordo com os documentos acima mencionados, os PALOP-TL identificam a boa gestão das finanças públicas como uma das suas áreas prioritárias para a promoção da boa governação. Todos os PALOP-TL verão os seus Parlamentos reeleitos entre 2017 e 2021. Além disso, todos estes países estão empenhados em traduzir as metas estabelecidas pelos **ODS 5, 10, 16 e 17** nas suas políticas públicas nacionais.

O novo “Consenso Europeu para o Desenvolvimento – o nosso Mundo, a nossa Dignidade, o nosso Futuro⁴²” e a “Agenda para a Mudança⁴³”, aspiram contribuir para a governação democrática, a igualdade de género e de oportunidades para os jovens, orientadas pelos princípios da democracia, do Estado de direito, da igualdade e da solidariedade. A Agenda 2030 refere-se claramente à governação, particularmente no âmbito do **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 16** (“*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.*”), **5** (“*Alcançar a igualdade de género e empoderar*

³⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/national-indicative-programme-2014-2020-mozambique_en.

³⁸ www.mef.gov.mz/index.php/documentos/1178--165/file?force_download=1

³⁹ Fonte: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11719/feuille-de-route-de-lue-pour-lengagement-avec-la-societe-civile-2014-2017-sao-tome-et-principe_en.

⁴⁰ http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2012/02/Strategic-Development-Plan_EN.pdf.

⁴¹ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-edf11-timor-leste-2014-2020_en.pdf.

⁴² https://ec.europa.eu/europeaid/proposal-new-european-consensus-development_en.

⁴³ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en.

todas as mulheres e raparigas”), **10** (*Revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável*).

De acordo com os resultados do Inquérito sobre o Orçamento Aberto (OBS)⁴⁴ da *International Budget Partnership*, o **controlo social e externo sobre a gestão das despesas públicas** bem como a capacidade para a **participação pública nos processos orçamentais e transparência orçamental**, continua a representar um desafio para a gestão eficiente das finanças públicas nos PALOP-TL. O OBS de dezembro de 2017 sobre transparência orçamental não registou melhorias significativas em Angola⁴⁵, Moçambique⁴⁶, São Tomé e Príncipe⁴⁷ e Timor-Leste⁴⁸.

De facto, segundo o investigador sénior da POI, Paolo de Renzio⁴⁹, o *“Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 registou um declínio global na média de classificação de transparência orçamental, pela primeira vez desde o início do inquérito”* e este declínio foi *“mais pronunciado do que na África Subsaariana, em que 15 países viram a sua classificação no seu Índice de Orçamento Aberto (IOA)⁵⁰ cair mais de cinco pontos”*. No caso dos PALOP e Timor-Leste (Cabo Verde e Guiné-Bissau não estão entre os países abrangidos), Moçambique é o único país com *“informações limitadas disponíveis”*, enquanto Angola, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste estão entre países com *“informação mínima disponível”*.

O autor atribui a maior parte deste retrocesso ao *“recuo de práticas anteriores, uma vez que um número significativo de documentos orçamentais que anteriormente eram publicados, deixaram de ser publicados, ou foram publicados com atraso, ou não foram publicados em sites do governo”*. A falta de institucionalização das práticas de transparência orçamental foi identificada como uma causa provável para essa reversão na tendência, antecipando a necessidade dos governos ancorarem a publicação de documentos orçamentais em procedimentos e regulamentos normalizados de finanças públicas, que resultariam na institucionalização da transparência, por exemplo, leis e regulamentos, que tornariam as informações orçamentais acessíveis aos cidadãos, de maneira mais regular e previsível.

As *Medições*⁵¹ do Programa da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) que se encontram disponíveis, estão desatualizados para a maioria dos países abrangidos, exceto para Cabo Verde, com a sua versão pública mais recente de 2016 e Moçambique (2015 - realizada com a nova metodologia), mas os dados parecem confirmar a persistência de desafios para garantir um eficiente **controlo externo e a fiscalização legislativa dos relatórios de controlo externo**. Entretanto, **a divulgação e a atualidade da informação fiscal, bem como a abrangência da informação fiscal incluída nos relatórios de despesa**, variam substancialmente entre os países medidos. Os dados também parecem apoiar a perceção de que a **fiscalização legislativa da Lei Orçamental Anual** melhorou consistentemente nos países PALOP-TL apreciados.

No entanto, em janeiro de 2018, entre todos os países PALOP-TL, a **Parceria Governamental Aberta**⁵² registou apenas a adesão formal do governo de Cabo Verde à Parceria e princípios do Governo Aberto (Membro), sem que nenhum outro passo relevante tenha sido feito por este executivo. Independentemente da existência de iniciativas *ad-hoc* que promovam a transparência da legislatura ao público, nenhum dos países PALOP-TL tem um **Plano de Ação para o Governo Aberto**,

⁴⁴Guiné Bissau e Cabo Verde não estão abrangidos – Para informação mais detalhada consulte o Anexo 4. Fonte:

<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>

⁴⁵ 25/100. Source: <https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=ao>.

⁴⁶ 41/100. Source: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=mz>.

⁴⁷ 31/100. Source: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=st>.

⁴⁸ 40/100. Source: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=tl>.

⁴⁹ <https://www.internationalbudget.org/2018/04/volatility-and-the-africa-budget-transparency-puzzle/>.

⁵⁰ <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>.

⁵¹ Para informação mais detalhada consulte o Anexo 4. Fonte: <https://pefa.org/assessments/listing>.

⁵² OGP é uma iniciativa multilateral que tem como objetivo assegurar compromissos concretos dos governos para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e explorar as novas tecnologias para reforçar a governação.

nem um **Plano de Ação de Parlamento Aberto** formalmente submetido à parceria, o que apoia as avaliações da baixa abertura parlamentar nestes países⁵³.

Um SGFP reforçado pode levar a uma melhor prestação de serviços públicos e à eficácia do investimento público. Um sistema de GFP que funcione bem é fundamental para a maioria dos países PALOP-TL, devido à predominância do setor público nas suas economias. Os PALOP⁵⁴ têm rácios de despesa pública superiores a 30% do PIB, enquanto Timor-Leste⁵⁵ tem 50% por cento (IMF World Economic Outlook, 2016).

A **análise das partes intervenientes** baseia-se num mapeamento *ad-hoc* e em análises prévias do setor, em particular, a análise das partes intervenientes no Pro PALOP-TL ISC⁵⁶, no domínio do controlo externo jurisdicional/técnico e da supervisão legislativa⁵⁷, e monitorização social⁵⁸ das finanças públicas, incluindo a transparência orçamental, que permanece válida para esta ação. A análise baseia-se em relatórios independentes, principalmente no Inquérito sobre o Orçamento Aberto, os exercícios nacionais mais recentes do PEFA, e o Relatório Parlamentar Global de 2017 sobre a “Supervisão parlamentar e o poder do Parlamento de responsabilizar o Governo”⁵⁹, usadas como linhas de base e complementadas com discussões diretas com as partes intervenientes, e com evidências do apoio prestado entre 2014 e 2016.

Os grupos infra foram identificados mais detalhadamente através de um mapeamento *ad-hoc* das partes intervenientes (jan-abr 2017), que estabeleceu uma lista de 124 entidades, agrupadas por componente da Ação, incluindo institutos públicos e instituições privadas de interesse público (“sem fins lucrativos”), OSCs, grupos de interesse para as mulheres e igualdade de género (e jovens), Instituições Superiores de Controlo (ISC), Parlamentos Nacionais, Ministérios das Finanças, entidades/plataformas nacionais/regionais/transnacionais que reúnam OSC, ISC e/ou Parlamento/Entidades Parlamentares da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁶⁰ e PALOP-TL. O mapeamento compreende também 23 instituições académicas e de Ensino Superior dos PALOP-TL, Brasil e Portugal, que foram consultadas durante a identificação desta Ação.

A ação pretende trabalhar com detentores de direitos representados pela sociedade civil e portadores de deveres nos três ramos do governo que estão dispostos e são capazes de apoiar os seus objetivos. Dado que a gestão financeira pública tem implicações para toda a população, instituições públicas e privadas de qualquer país, **o grupo-alvo geral da ação são cidadãos e residentes dos países PALOP-TL** na sua capacidade enquanto **detentores de direitos vis-à-vis aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Governo como responsáveis**.

1) Intervenientes executivos: Ministérios das Finanças - Transparência orçamental

Os **Ministérios das Finanças** de Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste tomaram todas as medidas para implementar orçamentos estatais programáticos, orçamentação e planeamento baseados nos resultados, e orçamentos sensíveis ao género. Os referidos Ministérios estão em diferentes estados de implementação, mas todos precisam de reforçar as respetivas capacidades nesse domínio. Em Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, o Ministério das Finanças tem sistematicamente assegurado

⁵³ Para informação mais detalhada consulte o Anexo 4. Fonte: <https://www.opengovpartnership.org/participants>.

⁵⁴ [http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=2015&ey=2022&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=43&pr1.y=13&c=614%2C624%2C688%2C716%2C654&s=GGX_NGDP&grp=0&a=.](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=2015&ey=2022&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=43&pr1.y=13&c=614%2C624%2C688%2C716%2C654&s=GGX_NGDP&grp=0&a=)

⁵⁵ [http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=2015&ey=2022&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=22&pr1.y=18&c=537&s=GGX_NGDP&grp=0&a=.](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=2015&ey=2022&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=22&pr1.y=18&c=537&s=GGX_NGDP&grp=0&a=)

⁵⁶ Implementado pelo PNUD de dezembro de 2013 a dezembro de 2017, financiado pela UE, no âmbito do 10.º FED.

⁵⁷ <https://www.agora-parl.org/pro-palop-tl-sai/angola>.

⁵⁸ <https://www.agora-parl.org/pro-palop-tl-sai/context-cso>.

⁵⁹ http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/global-parliamentary-report-2017.html.

⁶⁰ A CPLP inclui todos os países PALOP-TL, Brasil e Portugal.

a disponibilização pública atempada dos relatórios de despesas anuais e trimestrais - nenhum preparou um relatório intermédio. Todos estes países beneficiariam substancialmente da maior abrangência e periodicidade desses relatórios, assim como maior publicidade e acessibilidade ao público em geral.

2) Intervenientes judiciais: Instituições Superiores de Controlo (ISC) - Controlo externo jurisdicional / técnico dos SGFP

Todos os países PALOP-TL têm agora um quadro legal que permite o controlo externo jurisdicional/técnico das finanças públicas para realizar os diferentes tipos de fiscalização (concomitante, financeira, desempenho, *ex-ante* e *ex-post*), com claros benefícios para as conclusões e decisões das **Instituições Superiores de Controlo (ISC)** no prazo previsto. Alguns destes países, nomeadamente Angola, Moçambique e Guiné-Bissau beneficiariam de uma maior independência dos **Responsáveis das ISC** no que concerne ao executivo, enquanto outros, tais como Moçambique e Timor-Leste, beneficiariam com a autonomia institucional das ISC (do Tribunal Administrativo e do “Tribunal de Recurso”, respetivamente).

Para além do exposto supra, os quadros jurídicos de todos os países PALOP-TL permitem que a fiscalização externa seja realizada em conformidade com as normas internacionais (IPSAS, ISC e ISSAI)⁶¹, abrangendo a previsão de receitas e despesas, grandes obras públicas, contratos públicos, parcerias público-privadas, património estatal, setor empresarial estatal, entre outros. É fundamental continuar a promover e a desenvolver essas capacidades das ISC, de forma a poder cumprir com as suas responsabilidades e atribuições legais.

Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe desenvolveram recentemente procedimentos operacionais padrão (POD) para verificações e missões de certificação “*in loco*”, a serem incluídas no manual para auditoria e para o relatório de auditoria. Estas ISC precisam de continuar a formar os seus funcionários e auditores para usarem efetivamente esses POD, de forma a poderem fazer face aos novos desafios ligados ao novo quadro legal de controlo externo das finanças públicas em Cabo Verde, e as persistentes fragilidades legais, institucionais e de recursos humanos em Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Em Moçambique, o Ministério das Finanças desenvolveu um sistema para assegurar o acompanhamento da sua unidade de fiscalização interna (Inspeção Geral de Finanças), das recomendações e resultados da auditoria das ISC. Os outros países PALOP-TL beneficiariam substancialmente de sistemas semelhantes. Todos os PALOP-TL ISC têm auditores de acreditação nas ISC-QMD (quadro de medidas de desempenho das ISC) com competências para realizar avaliações de capacidade e exercícios de planeamento estratégico de forma autónoma. O mesmo foi feito no âmbito da parceria entre o anterior Pro PALOP-TL ISC e a Organização das Instituições Superiores de Controlo (OISC) da CPLP. Moçambique e Cabo Verde realizaram, com sucesso, um exercício do Quadro de Avaliação de desempenho (QAD) das ISC. Mais auditores precisam ser formados e mais exercícios precisam de ser conduzidos no contexto das ISC PALOP-TL II, de forma a assegurar autoavaliações regulares e por pares.

Todos os PALOP-TL estão a desenvolver mecanismos para envolver ainda mais o público na sua agenda, através de *sites*, sessões de informação pública e programas audiovisuais institucionais (programa de rádio na Guiné-Bissau). Angola tem evoluído de uma abordagem de informação institucional para uma abordagem baseada em resultados e responsabilização - com o seu programa de televisão de “transparência”, focando-se mais nas decisões e sentenças das ISA, no que respeita às contas dos gestores públicos e instituições, no contexto do quadro legal. Esta deve

⁶¹ IPSAS – Quadro das normas internacionais de contabilidade do setor público; ISA – Normas Internacionais de Auditoria; ISSAI – Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo.

ser a tendência em todos os outros países PALOP-TL e é necessário muito mais para envolver o público no trabalho e na agenda das ISC nos PALOP-TL.

3) Intervenientes legislativos: Parlamentos - Supervisão orçamental legislativa do SGFP

Os parlamentos de Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste têm beneficiado de orientação e de formação direcionada aos funcionários e deputados das “Comissões do Orçamento”, para desenvolver métodos, ferramentas e competências que assegurem a fiscalização e a supervisão eficazes das receitas, despesas públicas e contas. A maioria destes parlamentos manifestou o seu interesse em institucionalizar as estruturas independentes de análise orçamental parlamentar, e existe uma comunidade de práticas de “Comissões de Orçamento Legislativo” dos PALOP-TL que tem sido muito dinâmica nos últimos três anos. Foram desenvolvidos, e aplicados com sucesso, pelo PALOP-TL ISC, métodos uniformizados de formação e supervisão orçamental legislativa, que se ajustam a todos os contextos legais e institucionais dos PALOP-TL, em Cabo Verde e na comunidade de prática das Comissões de Orçamento Legislativo. As Comissões Orçamentais precisam de ser fomentadas e consolidadas, uma vez que os Parlamentos dos PALOP-TL, como a maioria dos parlamentos do mundo, permanecem bastante frágeis ao enfrentar o executivo para assegurar a supervisão do orçamento e perseguir “o poder orçamental⁶²”.

Os Parlamentos em Angola e Cabo Verde juntaram-se a Timor-Leste para avançar com uma agenda para a transparência legislativa. Os parlamentos precisam de liderar os esforços de sensibilização através do planeamento e implementação de planos de ação legislativos para a transparência, assegurando que os executivos dos outros PALOP-TL se juntam a Cabo Verde na Parceria para Governo Aberto e que uma agenda de transparência legislativa e um plano de ação são adotados nos seus próprios países.

Os parlamentos também precisam de liderar na defesa de **orçamentos mais sensíveis ao género** em cada um dos PALOP-TL, entre outros, através de uma abordagem sistematizada da supervisão legislativa das despesas públicas atribuídas à igualdade de género. Este exercício foi feito com sucesso em Cabo Verde, com o apoio do Pro PALOP-TL ISC, e foi desenvolvido um estudo comparativo e um mapeamento aprofundado.⁶³ Esta importante linha de base deve ser fomentada e desenvolvida em todos os outros países PALOP-TL.

4) Intervenientes da Sociedade Civil: Monitorização Social do SGFP

Os países PALOP-TL são diferentes em termos de monitorização social do SGFP, independentemente do incipiente e fraco envolvimento do público nos processos orçamentais em todos esses países (ver os Inquéritos sobre o Orçamento Aberto para esta dimensão). Moçambique e Timor-Leste têm uma participação **sociedade civil** mais participativa, que foi capaz de garantir algum envolvimento e retorno do executivo e do legislativo. Em Angola, a capacidade entre as OSC varia substancialmente, com interações muito limitadas com o executivo em termos gerais. São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné-Bissau registam esforços incipientes neste domínio, ainda que o primeiro destes países já tenha algumas OSC ativas no tema. Recentemente, uma **comunidade de práticas para as OSC dos PALOP-TL**, a trabalhar na monitorização social do **SGFP** [muitos dos quais também fazem parte do grupo de OSC PALOP-TL que trabalha com a International Budget Partnership (IBP)], foi estimulada com o apoio do Pro PALOP-TL ISC, com base em formações conjuntas, conferências para intercâmbios de experiências que envolviam outras partes intervenientes do SGFP, ferramentas de formação

⁶² O poder do orçamento é a capacidade de um grupo manipular e controlar as ações de outro grupo, retendo financiamento, ou colocando obstáculos à utilização desses fundos. O poder do orçamento pode ser usado positivamente (por exemplo, conceder financiamento extra a programas que alcançam determinados valores de referência), ou negativamente (por exemplo, remover o financiamento a um Departamento, ou programa, eliminando-o efetivamente). O poder do orçamento é mais frequentemente usado por forças dentro de um governo que não tem poder executivo direto, mas que controla os orçamentos e os impostos.

⁶³ <https://www.agora-parl.org/pro-palop-tl-sai/context>.

(*e-Learnings* adaptados para formação em sala de aula). As OSC dos PALOP-TL precisam de mais capacidade de desenvolvimento em domínios relevantes das finanças públicas, mas também precisam de consolidar esta comunidade de práticas, permitindo uma maior cooperação sul-sul entre os países PALOP-TL.

1.2.3. Lições aprendidas

A ação utiliza como base principal as lições aprendidas e as experiências adquiridas no projeto do 10º FED, o Pro PALOP-TL ISC, bem como os programas de apoio ao orçamento direto da UE e as iniciativas relevantes do PIN nos PALOP-TL. Irá construir-se sobre os resultados do projeto PALOP-TL ISC.

Mais de 4.000 pessoas (auditores da ISC, funcionários dos Ministérios das Finanças e Inspeção Geral das Finanças, deputados e funcionários parlamentares e membros de Organizações da Sociedade Civil) beneficiaram de iniciativas de formação e desenvolvimento de capacidades nos domínios do controlo externo, da supervisão legislativa do orçamento, acompanhamento social da despesa pública e transparência orçamental através do Pro PALOP-TL ISC. Foi criada uma base de dados que hospeda sites, portais e a plataforma LMS (learning management system) em língua portuguesa, que trata destas questões, e também plataformas regionais (OISC|CPLP, redes OSC Lusófonas que fomentam a transparência fiscal/orçamental, a Rede de Mulheres Parlamentares no contexto da Assembleia Parlamentar da CPLP, entre outras) que podem ser expandidas e capitalizadas.

De acordo com as duas missões da ROM⁶⁴ e uma avaliação intermediária⁶⁵, encomendadas ao **Pro PALOP-TL ISC**, o projeto teve um impacto positivo e sustentável nos sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos países PALOP-TL.

A missão ROM mais recente destacou os seguintes benefícios da intervenção do projeto: (i) comunidades coesivas e dinâmicas de práticas de GFP, reunindo os poderes executivos, parlamentos (em especial comissões e administrações orçamentais), ISC e OSC começaram a ganhar terreno e a abordar questões importantes de política e governação; (ii) ferramentas e métodos de desenvolvimento de capacidades inovadoras foram sistematizados, com forte apropriação nacional; (iii) progresso no controlo externo da GFP e transparência orçamental; (iv) forte apropriação da lógica e objetivos da intervenção, bem como confiança e apoio das instituições beneficiárias no que respeita aos produtos e unidade de gestão do projeto (criado pelo PNUD Cabo Verde, e com pontos de contacto em cada escritório nacional PNUD PALOP-TL) foram alcançados.

O Pro PALOP-TL ISC alcançou uma **maior transparência nas instituições superiores de controlo, ministérios das finanças e parlamentos** (em especial Comissões Parlamentares do Orçamento) e **envolvimento público no processo orçamental**, como mencionado nos ROM dos projetos (dezembro de 2017). Em Angola, em Cabo Verde, em São Tomé e Príncipe e na Guiné-Bissau, onde estas relações ainda se encontram numa fase mais incipiente e enfrentam desafios reportados em inquéritos e avaliações como as do OBS e o PEFA, a intervenção do projeto como “intermediário”, facilitador e promotor do acesso ao conhecimento e boas práticas foi fundamental. Por outro lado, todas as avaliações do projeto concordam em reconhecer **a necessidade de aumentar o apoio à sociedade civil e à participação pública nos processos orçamentais** e apoiar ainda mais o executivo (Ministério das Finanças) na promoção da

⁶⁴ O 1º relatório de ROM foi apresentado em 20.11.2015 e o 2º esboço de ROM apresentado em dezembro de 2017.

⁶⁵ O relatório de avaliação intercalar foi apresentado ao PNUD Cabo Verde em dezembro de 2016.

transparência fiscal e orçamental. Por razões bem documentadas, ambos os domínios não foram suficientemente desenvolvidos no âmbito do Pro PALOP-TL ISC.

As avaliações também foram consistentes em reconhecer o impacto e o papel fundamental da cooperação sul-sul e triangular, trocas de experiências e aprendizagem entre pares, envolvendo as instituições e os indivíduos beneficiários, **como instrumento de capacitação e assistência técnica**⁶⁶. O ambiente criado pelo Pro PALOP-TL ISC, com base no desenvolvimento de capacidades, bem como fóruns de discussão, proporcionados através da aprendizagem entre pares e intercâmbios de experiências foi considerado essencial para alcançar alguns resultados nacionais críticos e também para criar confiança entre as partes interessadas. As referidas avaliações consideraram que a metodologia adotada, isto é, a elaboração participativa dos planos de trabalho anuais dos países com atividades regionais, permitiu que o projeto respondesse prontamente e com flexibilidade às exigências dos beneficiários, em domínios de governação de outra forma fechados.

O UNOSCC⁶⁷ realçou também o papel inovador do Pro PALOP-TL ISC na utilização de processos históricos partilhados, práticas institucionais, quadros jurídicos e laços culturais entre esses países; o seu envolvimento com as instituições beneficiárias no desenvolvimento do projeto, o que resultou na sua apropriação; criação e uso de plataformas *online* como AGORA⁶⁸, OISC|CPLP⁶⁹ e LegisPALOP⁷⁰; capacitação através da aprendizagem entre pares, aconselhamento especializado e acesso a informação e conhecimento de ponta.

Além disso, foram também analisadas as lições aprendidas relativamente aos seguintes mecanismos de intercâmbio e cooperação: *A Transferência de Conhecimento através de cidadãos expatriados (TOKTEN)* do PNUD, o *Instrumento de Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações (TAIEX)* da Comissão Europeia, o *Mecanismo do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento do Comércio*, assinado entre a União Europeia e a África do Sul, o *Apoio aos Diálogos Setoriais e ao Programa de Voluntariado das Nações Unidas (UNV)* da EU-Brasil. Essas experiências demonstram as vantagens de usar uma abordagem / instrumento baseada na Cooperação Sul-Sul e Triangular, como uma ferramenta eficaz para desenvolver capacidades e fornecer assistência técnica.

1.2.4. Complementaridade, Sinergia e Coordenação de Doadores

A Acção irá atuar em coordenação e sinergia com os programas nacionais (financiados pelo 10º e 11º FED, e por outros doadores, conforme identificados na matriz dos doadores - Anexo 3) e com os programas regionais PALOP-TL em curso.

⁶⁶ Como também reconhecido pela UE e pela ONU em diversos documentos: a Declaração Conjunta da VI Cimeira Brasil-UE (Brasília, 24.01.2013), na Carta de Brasília (anexo 5), no relatório político 8104 (março de 2013) emitido pelo Observatório Europeu de Parcerias Estratégicas e pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC) <http://www.unsouthsouth.org/library/publications/goodpractices> em SStC para o desenvolvimento sustentável.

⁶⁷ Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul

⁶⁸ O AGORA (www.agora-parl.org) é um Portal Global para o Desenvolvimento Parlamentar implementado conjuntamente pelo PNUD, IDEA Internacional, Instituto do Banco Mundial e Instituto Nacional Democrático. AGORA também trabalha de perto com a União Europeia: o Escritório para a Promoção do Desenvolvimento Parlamentar do Parlamento Europeu é um parceiro oficial do projeto AGORA, e a Comissão Europeia fez várias contribuições para o AGORA desde o seu lançamento em 2010. Desde seu lançamento na Assembleia Nacional em Paris, em 2 de março de 2010, AGORA tornou-se o principal portal para a comunidade de desenvolvimento parlamentar, ligando organizações internacionais, especialistas em desenvolvimento parlamentar e profissionais, mas também membros do Parlamento (MPs), funcionários parlamentares, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil ativas no domínio do desenvolvimento parlamentar.

⁶⁹ OISC / CPLP é a organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A organização foi criada em 1995 e é membro da INTOSAI desde 2010 - mais informações em <http://www.oiscplp.org/>.

⁷⁰ <http://www.legis-palop.org/bd/Home.aspx/CreditosInternacionais>.

Em particular, o Projeto de Apoio ao Instituto de Formação em Gestão Económica e Financeira PALOP-TL (PAIGEF⁷¹), implementado pelo Governo de Angola e concebido para melhorar as capacidades institucionais e recursos humanos na gestão das finanças públicas nos PALOP-TL, através de formação de alto nível e troca de experiências entre países, será certamente associado ao projeto, para maximizar o investimento que é atualmente feitos nesses instrumentos. A base de dados LegisPALOP⁷², agora ativa também graças a um acordo de cooperação sem custos com o Pro PALOP-TL ISC, pode servir de exemplo a potenciais sinergias a estabelecer.

Além disso, as instituições beneficiárias dos PALOP-TL são membros da CPLP⁷³, e nas respetivas sub-regiões, são já membros de plataformas com um âmbito regional ou sub-regional que promovem parcerias e cooperação sul-sul e triangular entre os três domínios da Ação. Mais especificamente, a Ação poderia construir, cooperar e apoiar-se em redes como: a OISC | CPLP - a Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; a rede de Provedores da CPLP; a AP-CPLP - a Assembleia Parlamentar da CPLP e as suas redes de mulheres deputadas e administrações parlamentares; e a rede de OSC PALOP-TL / CPLP que promove a monitorização social da despesa pública e a abertura fiscal nos países beneficiários.

Em complementaridade, serão promovidas sinergias com programas em andamento ou planeados de associações regionais de Ministérios de Finanças, orçamento e planeamento (CABRI), ISC (AFROSAI, principalmente AFROSAI-E, CREFIAF e PASAI), Parlamentos (IPU) e Sociedade Civil (IBP).

Durante a fase inicial do projeto, serão desenvolvidos planos de trabalho anuais detalhados para todo o período de implementação. Estes exercícios de planeamento inclusivos e ascendentes permitirão promover sinergias eficazes e evitar sobreposições com ações e projetos bilaterais, a nível nacional.

Durante a execução da ação, a nível nacional, será promovida a coordenação entre as ações e projetos/programas do projeto levados a cabo pelos países beneficiários e respetivos parceiros de desenvolvimento (em particular os que envolvam ou realizem e apoiem as instituições beneficiárias) no âmbito dos Comitês de Coordenação do País. Estes Comitês nacionais de gestão da supervisão do projeto serão compostos por representantes do Executivo do Projeto (COs PALOP-TL ONU-UNDP); o Beneficiário Sénior (Ministérios das Finanças/Planeamento, Instituições Superiores de Controlo, Parlamentos e Organizações da Sociedade Civil); o Fornecedor Sénior (Delegações da União Europeia, Ordenadores Nacionais do FED em cada PALOP-TL). Estes assegurarão a coordenação dos doadores com o governo dos países e os programas dos doadores, incluindo com os programas da UE, especialmente ao elaborar e rever os seus planos de trabalho anuais. As delegações da UE estarão estreitamente envolvidas neste processo.

De forma a capitalizar os acordos e relações já estabelecidos pelo Pro PALOP-TL ISC, propõe-se que a Ação reproduza e melhore o mesmo mecanismo de coordenação: gestão diária assegurada pela Unidade de Gestão do Projeto; coordenação e acompanhamento a nível nacional assegurado pelo Comité de Coordenação do País (ver composição acima) em cada país beneficiário, apoiado pelos escritórios nacionais do PNUD, já estabelecidos em cada um dos países PALOP-TL e ativos neste domínio, e supervisão supranacional na Comissão de Direção do Projeto (ver composição na Secção III, ponto 3.1, página 48 deste documento). Este mecanismo permite complementar e reforçar os esforços envidados por diferentes parceiros a nível nacional, evitando a duplicação de estruturas e de atividades, e a sobreposição na

⁷¹ Financiado pela UE no âmbito do 10.º FED e do governo nacional angolano

⁷² <http://www.legis-palop.org/bd/Home.aspx/CreditosInternacionais>.

⁷³ *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* - Community of Portuguese Language Countries

implementação das atividades. Os Planos Anuais de Trabalho serão partilhados pelo PNUD no país, com os respetivos grupos de coordenação de doadores para assegurar alinhamentos e evitar sobreposições. As instituições beneficiárias irão também planear e reportar as atividades e realizações do Pro PALOP-TL ISC nos seus planos e relatórios institucionais. Os resultados e atividades do projeto serão devidamente reportados nos quadros de diálogo sobre o desempenho na GFP nos países com apoio orçamental da UE⁷⁴ e através de mecanismos de coordenação setorial.

SECÇÃO II - ESTRATÉGIA, LÓGICA DE INTERVENÇÃO E IMPACTO PREVISTO

ESTRATÉGIA E LÓGICA DE INTERVENÇÃO

O PIN do 11º FED PALOP-TL indica que *“um mecanismo de resposta técnico e soluções inovadoras (...) será baseado na procura e disponibilidade de conhecimentos específicos entre um mínimo de dois países e promoverá a cooperação Sul-Sul e Norte-Sul (...) aprofundando a cooperação a vários níveis e/ou velocidade, dependendo do interesse específico existente nas principais áreas políticas entre os países PALOP-TL”*.

Esta cooperação sul-sul e triangular e o mecanismo de intercâmbio por pares para o desenvolvimento de competências e assistência técnica foram testados e uniformizados entre 2010 e 2017 em vários projetos do 9º e 10º FED PALOP-TL/UE (especialmente os programas PALOP-TL PACE⁷⁵ e Pro PALOP-TL ISC, implementados pelo PNUD). A ação pretende aproveitar as lições aprendidas com essas iniciativas e consolidá-las num único mecanismo de cooperação Sul-Sul para capacitação, assistência técnica e cooperação sul-sul e triangular. Visa também facilitar a partilha de experiências e lições aprendidas entre os pares no contexto de um Programa de Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL (Pro PALOP-TL ISC – Fase II).

A ação concentra-se nas áreas prioritárias em que as razões para a cooperação regional PALOP-TL já foram estabelecidas por programas PALOP-TL/UE anteriores com potencial para contribuir para uma instituição mais responsabilizável e responsiva.

Na sequência de recomendações resultantes de consultas inter-serviços da CE que foram aprovadas pelos ON do FED nos PALOP-TL, decidiu-se reduzir a lógica da intervenção a uma área de foco, mais especificamente para melhorar os ecossistemas do SGFP e transparência fiscal nos PALOP-TL.

Essa decisão apareceu num contexto em que a maioria dos países beneficiários tem oportunidades, mas também enfrenta desafios à transparência fiscal e à consolidação dos seus ecossistemas da GFP. A decisão também aconteceu num momento em que a parceria UE / PNUD no âmbito do Pro PALOP-TL ISC⁷⁶ mereceram uma alavancagem crítica entre as instituições centrais e não-estatais, responsáveis pela eficiência e transparência dos sistemas de GFP em todos os PALOP-TL.

⁷⁴ Cabo Verde: Apoio Orçamental da UE ao abrigo do 11.º FED - 2016-20 (50 milhões de euros), Luxemburgo Apoio ao orçamento para o período 2016-20 (40 milhões de euros), Apoio Orçamental de Portugal para o período 2017-21 (2,5 milhões de euros). Guiné-Bissau: Apoio ao Orçamento de Portugal para o período 2015-20 (40 milhões de euros), Apoio ao orçamento da AfdB em 2017 (7,5 milhões de USD). São Tomé e Príncipe: Apoio ao orçamento do BM em 2018 (4,3 milhões de euros). Timor-Leste: Parceiros de desenvolvimento Apoio orçamental em 2015 (235,5 milhões de USD).

⁷⁵ Support to the 2009 - 2011 Electoral Cycles of the PALOP-TL.

⁷⁶ <https://www.agora-parl.org/pro-palop-tl-sai>.

Neste cenário, a fase II do Pro PALOP-TL ISC pretende construir a partir das linhas de base e realizações da fase I do Pro PALOP-TL ISC, referidas no contexto do presente documento. A Fase II ampliará a lógica de intervenção, ampliando ainda mais os limites na promoção de mais “instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ODS 16), construindo ligações entre as acima mencionadas partes interessadas, para alcançar ainda mais em termos de transparência orçamental (executivo), controlo externo (Instituições Superiores de Controlo e legislativas) e monitorização social (sociedade civil) das finanças públicas, despesas públicas e contas nos PALOP-TL.

O benefício do resultado esperado é coerente quando corrigido para refletir o Índice sobre o Orçamento Aberto que captura o nível de transparência fiscal, as avaliações PEFA sobre eficiência e acessibilidade da GFP, todos os precedentes que contribuem para acelerar a nível nacional as metas do ODS 16 para “promover e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

2.1.1. Lógica de intervenção, sustentabilidade e estratégia de saída

O marco lógico e a estrutura de resultados da Ação foram elaborados sobre a Teoria da Mudança (ToC - Anexo 6) que estabelece uma hipótese de trabalho que foi submetida a verificação com sucesso durante e após a implementação da fase I do Pro PALOP-TL ISC, como demonstrado em anexo ao presente documento (apoiado pelas avaliações dos resultados do projeto).

A ToC foi desenvolvida através da abordagem de ciclo tradicional: (1) análise da situação e contexto; (2) identificação das pré-condições; (3) identificação do papel das partes intervenientes; (4) elaboração de premissas e riscos explícitos; (5) validação da ToC; (6) a narrativa da ToC que está definida no presente documento.

A **análise da situação e contexto** foi ancorada no diagnóstico e nas avaliações feitas no âmbito da fase I do Pro PALOP-TL ISC, dos programas bilaterais de apoio ao orçamento direto da UE e do PIN do FED nos países PALOP-TL. Para além dos desafios identificados e já referidos ao longo do presente documento, o diagnóstico completo realizado ao longo de 4 anos da implementação do Pro PALOP-TL ISC (ver relatório final), apoiado por relatórios PEFA e exercícios do IBP, confirmou:

(i) Melhorias, mas persistentes défices na capacidade institucional e individual e independência das ISC e parlamentos para assegurar o controlo externo eficiente da GFP. Ambas as instituições também não dispõem de transparência sobre as suas próprias atividades e mostram um envolvimento limitado com o público em geral. Foi observada uma utilização sub-otimizada de instalações de formação setoriais / especializadas ao nível regional.

(ii) Monitorização social limitada/participação pública nas finanças públicas.

(iii) Canais de cooperação e comunicação insuficientes entre os diferentes atores do ciclo de finanças públicas (Parlamento, Tribunais de Contas, Ministérios das Finanças e OSCs), com pouca exposição a padrões e práticas internacionais (especialmente em países remotos ou relativamente isolados) e capacidade limitada de traduzir boas práticas nos seus contextos locais/nacionais.

As **pré-condições** para uma ampliação bem-sucedida da lógica de intervenção do Pro PALOP-TL ISC na fase II foram identificadas e estão em vigor. Além das linhas de base descritas em anexo ao presente documento, é importante destacar que o mais recente ROM do Pro PALOP-TL ISC⁷⁷ (14/12/2017) concluiu que ganhos claros resultaram da intervenção do projeto. As

⁷⁷ Exercício de Acompanhamento orientado para os resultados. (Exercício de Acompanhamento Interno, implementado em projetos de cooperação para o desenvolvimento).

capacidades das instituições e intervenientes relevantes para o SGFP nos países PALOP-TL foram desenvolvidas de forma sustentável (todos os quatro indicadores OCDE-DAC - eficiência, eficácia, pertinência e sustentabilidade - foram totalmente cumpridos).

Os progressos realizados no âmbito da fase Pro PALOP-TL ISC Fase I estabelecem as linhas de base perfeitas para uma **análise das partes intervenientes na** identificação dos responsáveis pelos deveres individuais e institucionais e as suas correspondentes obrigações que apoiam a estrutura e o processo da ToC do PALOP-TL ISC, Fase II. Usando uma abordagem baseada em direitos humanos, foi possível identificar *quem* tem de fazer alguma coisa sobre os problemas identificados nos PALOP e Timor-Leste no domínio da transparência fiscal e transparência orçamental, incluindo as desigualdades e discriminação que afetam particularmente as mulheres também e de acordo com o princípio de “ninguém é deixado para trás”).

Foram identificadas **suposições** claras. De forma a garantir a mudança e o impacto esperados, foram estabelecidas premissas claras.

Se se espera que a intervenção contribua para o reforço das capacidades e práticas de responsabilização, eficácia e transparência dos Atores intervenientes da Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL (o resultado), os seguintes pressupostos devem ser feitos:

- Haverá uma utilização oportuna e efetiva dos produtos pelos beneficiários.
- A implementação dos planos de reformas e roteiros acordados progride de acordo com o cronograma planeado.

Se se espera que a intervenção seja diretamente responsável pela (produto 1) melhoria das capacidades dos executivos dos PALOP-TL para garantir a transparência fiscal e orçamental; (produto 2) o reforço das capacidades das ISC e de outras instituições externas de controlo relevantes no PALOP-TL para assegurar a auditoria externa / controlo do SGFP; (produto 3) o reforço dos Parlamentos e OSCs dos PALOP-TL para assegurar a supervisão legislativa e monitorização social do SGFP, os seguintes pressupostos devem ser:

- O pessoal formado pela Ação participa nas respetivas reformas e é capaz de aplicar as suas novas competências e conhecimentos / resultados.
- Sistemas de informação e outros sistemas físicos estabelecidos são apoiados por pessoal de financiamento e manutenção suficiente.
- Os regulamentos permitem a promulgação do novo orçamento sensível às questões de género, metodologia de supervisão, manuais de auditoria e outros novos produtos de controlo e supervisão externos da GFP.

O principal pressuposto é que o clima político nos países PALOP-TL permanece estável, sem sérios problemas de segurança e que há estabilidade, continuidade de políticas e instituições beneficiárias nos PALOP-TL.

Através de intervenções anteriores, a UE já apoiou a participação da sociedade civil na monitorização do orçamento e isto não é visto como uma fonte de risco em termos da segurança ou capacidade das OSCs para desempenhar esse papel sem o assédio das autoridades. Presume-se, portanto, que o mesmo ambiente de transparência continuará nos países PALOP-TL. Assume-se também que a implementação da Ação será realizada com uma gestão e eficácia de alta qualidade na obtenção de resultados.

A estratégia do projeto está totalmente alinhada com o plano estratégico do PNUD 2018-21 e foi configurada com a premissa de que “o desenvolvimento é cada vez mais complexo” e requer “múltiplos caminhos, com interligações, compromissos e sinergias”. Embora o projeto contribua

para melhorar os três cenários de desenvolvimento⁷⁸ dos países beneficiários identificados no PNUD 2018-21 SP, a lógica de intervenção do projeto e da ToC concentra-se em promover transformações estruturais nesses países para superar “(...) os desafios estruturais enfrentados pelos países, num contexto incerto e em rápida evolução com níveis mais altos de risco, transversal às questões económicas, sociais, ambientais e de governação”.

A estratégia do projeto fornecerá respostas corporativas a “questões integradas e complexas” e “aplicáveis em todos os contextos de desenvolvimento” nos seis países ACP de língua portuguesa (ver contexto do país em anexo); conseguir “parcerias de alavancagem” que são “transformadoras” e podem trazer “mudanças significativas e quantificáveis”.

O projeto está alinhado com as soluções de assinatura do SP com o objetivo de “Reforçar a governação efetiva, inclusiva e responsável” e “Reforçar a igualdade de género e o empoderamento de mulheres e raparigas”.

Para atingir esses objetivos estratégicos, a UGP irá construir o seu trabalho nas **Plataformas de apoio ao país**⁷⁹ do PNUD, através da rede da organização e capacidade técnica para apoiar **soluções integradas para desafios de desenvolvimento complexos e interligados** na Agenda 2030. Isto permitirá “ofertas diferenciadas entre os diferentes contextos do país [PALOP-TL] e em resposta a vários desafios de desenvolvimento”, mas também “maior capacidade de escalar e reconfigurar onde necessário”. Em complemento ao acima exposto, a UGP também irá recorrer à **Plataforma de Serviços de Consultoria e Implementação de Desenvolvimento Global**⁸⁰ do PNUD para providenciar **conselho de desenvolvimento de classe mundial** para o executivo e beneficiários do projeto.

2.1.2. Gestão de riscos

A ação será implementada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Neste contexto, o PNUD será responsável pela gestão dos riscos. Sujeito ao Programa de Políticas e Procedimentos de Operações do PNUD, desenvolveu uma matriz de registos de riscos (Anexo 9) para assegurar a devida monitorização e gestão. As disposições seguintes são aplicáveis à gestão dos riscos:

1. O PNUD, como Parceiro de Implementação, deve cumprir as políticas, procedimentos e práticas do Sistema de Gestão de Segurança das Nações Unidas (UNSMS.)
2. O PNUD concorda em envidar todos os esforços razoáveis para assegurar que nenhum dos fundos do projeto seja usado para fornecer apoio a indivíduos ou entidades associadas ao terrorismo e que os destinatários de quaisquer valores fornecidos pelo PNUD não apareçam na lista mantida pelo Comité do Conselho de Segurança, estabelecido de acordo com a Resolução 1267 (1999). Esta provisão deve ser incluída em todos os subcontratos ou sub-acordos firmados sob qualquer Documento de Projeto do PNUD relacionado com esta ação.

⁷⁸ (1) Erradicar a pobreza; (2) Reforçar a Resiliência; e (3) Transformações Estruturais.

⁷⁹ Uma nova abordagem de pensamento sistémico resultante da reforma do PNUD que ajudará os países a conceber e apresentar soluções integradas para problemas complexos de desenvolvimento que exijam ações multissetoriais em questões económicas, sociais e ambientais e ajudar a projetar soluções e formas inovadoras de financiamento, à medida e específicas para cada país e contexto. Plataformas de apoio aos países dependerão das formas de trabalho em rede para apoiar a integração entre setores e de direcionar os investimentos para políticas que possam avançar simultaneamente promover um vasto conjunto de ODS e apoiar os esforços de aceleração dos ODS. Pretendem reunir parceiros que, de outra forma, não se ligariam uns aos outros para analisar conjuntamente os problemas, bem como co-criar e implantar soluções que, de outra forma, permaneceriam desconhecidas.

⁸⁰ Os serviços e conselhos AGORA foram fornecidos através de tais serviços, agora reformulados de acordo com a reforma e o novo plano estratégico.

3. Consistente com o Programa de Políticas e Procedimentos de Operações do PNUD, a sustentabilidade social e ambiental será melhorada através da aplicação das Normas Sociais e Ambientais do PNUD (<http://www.undp.org/ses>) e o Mecanismo de Responsabilização (<http://www.undp.org/secu-srm>).
4. O PNUD e todos os seus parceiros de implementação devem: (a) conduzir as atividades do projetos e do programa de forma consistente com as Normas Sociais e Ambientais do PNUD, (b) implementar qualquer plano de gestão ou mitigação preparado para o projeto ou programa de forma a cumprir com tais normas, e (c) envolver-se de maneira construtiva e oportuna para abordar quaisquer preocupações e reclamações levantadas através do Mecanismo de Responsabilização. O PNUD procurará assegurar que as comunidades e outras partes intervenientes do projeto sejam informadas e tenham acesso ao Mecanismo de Responsabilização.

Todos os signatários do Documento de Projeto do PNUD relacionado com esta Ação deverão cooperar de boa-fé com qualquer exercício para avaliar quaisquer compromissos ou conformidade do projeto ou programa com as Normas Sociais e Ambientais do PNUD. Isso inclui fornecer acesso aos locais do projeto, pessoal relevante, informações e documentação.

Riscos	Nível de risco (A/M/B)	Medidas de mitigação
Degradação da situação política em alguns países beneficiários, com impacto na estabilidade política.	M	Consolidar as plataformas regionais existentes e compensar os atrasos em alguns países, ao desenvolver noutras atividades abertas a atores individuais dos países afetados.
Falta de disposição dos governos para fornecer dados sobre a execução orçamental ou outros dados relevantes.	M	Diálogo que traga dados analíticos sólidos sobre os benefícios da transparência em documentos orçamentais entre a UE (outros países doadores) e cada PALOP-TL, dentro de conselhos e grupos de trabalho de apoio orçamental direto orçamentário, pressão de pares com vista à transparência orçamental, especialmente naqueles países que recebem apoio orçamental da UE.
Falta de capacidade dos beneficiários para se envolverem, acompanharem e apropriarem dos resultados das atividades do projeto.	A	Forte componente de assistência técnica, para apoiar a elaboração de planos de trabalho anuais pelos beneficiários, de forma participativa que permita respostas efetivas à procura e necessidades através de dotações orçamentais e planeamento eficientes, tanto a nível nacional como multinacional. Assegurar que os Comitês de Coordenação dos Países do Projeto reúnem e acompanham a implementação das atividades a nível nacional.

Instabilidade do governo ou mudança na sua composição podem alterar as prioridades políticas.	B	A fase de formulação e a fase inicial do projeto permitirão reconfirmar o alinhamento com as respetivas prioridades nacionais.
Níveis de capacidade variados entre as partes intervenientes dos diferentes países que participam das atividades do projeto.	A	Uma avaliação das necessidades de formação será realizada para verificar as necessidades específicas para os novos MP e OSC.
Pressupostos		
O principal pressuposto é o de que o clima político nos países PALOP-TL permanece estável sem sérios problemas de segurança e que há estabilidade, continuidade de políticas e instituições beneficiárias nos países PALOP-TL.		
Através de intervenções anteriores, a UE já apoiou a participação da sociedade civil na monitorização do orçamento e isto não é visto como uma fonte de risco em termos da segurança ou capacidade das OSCs para desempenhar esse papel sem o assédio das autoridades. Presume-se, portanto, que o mesmo clima de transparência continuará nos países PALOP-TL.		

2.2. IMPACTO PREVISTO

Apesar dos resultados das anteriores intervenções (em particular do Pro PALOP-TL ISC) e da aceitação excecional por parte dos beneficiários, as avaliações convergiram em reconhecer que é primordial assegurar a continuidade e alargar o apoio fornecido para nivelar os níveis de capacidade institucional e humana das instituições beneficiárias (partindo de linhas de base muito diferentes), particularmente, mas não exclusivamente, em relação às Organizações da Sociedade Civil.

Estes desafios persistentes ao nível dos resultados da GFP, independentemente das concretizações e resultados de intervenções específicas, tais como o Pro PALOP-TL ISC, são informados pela Parceria Internacional para o Orçamento / Inquérito sobre o Orçamento Aberto, pelos exercícios nacionais mais recentes do PEFA⁸¹, pelo Índice Mo Ibrahim para a governação em África (IIAG 2017)⁸², pelo Relatório da Comissão Económica das Nações Unidas para a África (UNECA) sobre Governança na África (AGRII)⁸³, o Relatório Parlamentar Global de 2017 sobre “A supervisão parlamentar e o poder do Parlamento para responsabilizar o governo”⁸⁴, bem como por artigos publicados pelo Instituto do Banco Mundial sobre a supervisão legislativa do orçamento. Foi também confirmado pelas consultas públicas organizadas nos seis países PALOP-TL em 2016-2017.

A Ação é, portanto, concebida para responder aos 3 principais desafios interligados e acima destacados, para reforçar o SGFP nos PALOP-TL, ao:

⁸¹ Veja as linhas de base dos resultados.

⁸² Idem.

⁸³ <https://www.uneca.org/publications/african-governance-report-iv>.

⁸⁴ http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/global-parliamentary-report-2017.html.

- (i) Capacitar as principais partes intervenientes na GFP dentro dos Ministérios das Finanças - aumentando a capacidade técnica do pessoal para garantir efetivamente que as funções básicas de um bom sistema de GFP são respeitadas;
- (ii) Melhorar as funções de supervisão das finanças públicas dos Parlamentos, ISC e Sociedade Civil - aumentando a capacidade das Comissões de Contas Públicas no sistema Parlamentar, ISC e das OSC para lidar com os obstáculos ao envolvimento efetivo no processo orçamental aos níveis nacionais;
- (iii) Reforçar os diálogos políticos e a cooperação sul-sul na área da GFP - a nível regional e internacional.

Como demonstrado no contexto deste documento, as capacidades dos intervenientes estatais e não estatais dos sistemas GFP nos PALOP-TL foram fortalecidas ao longo da última década, incluindo através da intervenção do Pro PALOP-TL ISC (fase I - 2014-17). No entanto, no caso dos parlamentos, a maioria dos países beneficiários acaba de renovar ou espera-se que em breve renovem os seus ciclos eleitorais (Angola 2017, Cabo Verde 2016, Guiné-Bissau 2018, Moçambique 2019, São Tomé e Príncipe 2018 e Timor-Leste 2017). No caso de Angola, Cabo Verde e Timor-Leste com altas taxas de rotatividade dos Membros do Parlamento, há uma forte necessidade de envolvimento contínuo no desenvolvimento profissional dos parlamentares e dos funcionários administrativos dos Parlamentos (especialmente aqueles que apoiam as Comissões Parlamentares especiais), tanto nas discussões orçamentais como na supervisão e controlo das despesas públicas⁸⁵.

A ação promoverá também um maior envolvimento das Organizações da Sociedade Civil (OSC) e da participação pública na garantia de pesos e contrapesos mais eficazes nos sistemas de GFP dos países beneficiários. Como resultado, as OSC melhoraram as respetivas capacidades para participar efetivamente no debate sobre os gastos públicos alocados para implementar as políticas setoriais e exigir responsabilidade para: (a) Parlamentos na tarefa de examinar e aprovar o orçamento e monitorizar a sua implementação; (b) o executivo (via monitorização de gastos públicos e implementação de monitorização de políticas públicas); (c) as ISC no que concerne a relatórios de auditoria.

A intervenção favorece o intercâmbio de conhecimentos através de visitas virtuais e nacionais, permitindo o reforço da capacidade da administração pública e dos atores da governança. A implementação de projetos anteriores do 10.º FED, nomeadamente o Pro PALOP-TL PACE (apoio ao ciclo eleitoral nos PALOP-TL) e o Pro PALOP-TL ISC (fase I) entre 2010-2017, permitiu conceber, testar, normalizar e ampliar a Cooperação Sul-Sul e triangular a nível institucional - desde os órgãos de gestão eleitoral até às partes intervenientes relevantes dos sistemas de GFP nos países PALOP-TL. Estes construíram sobre a longa tradição de cooperação bilateral entre esses países a nível estatal e institucional.

Estes projetos foram capazes de utilizar sistematicamente estes canais para maximizar as oportunidades de "peer2peer", eventos de aprendizagem, comunidades de práticas que promovem intercâmbios de experiências, acesso a bases de dados, etc. Um Instrumento continuará a desenvolver estes mecanismos e destina-se a trazer sustentabilidade e transformação efetiva de práticas individuais e coletivas específicas em instituições da administração pública e meio ambiente ao:

- a) Servir de “intermediário” e recorrer, sempre que possível e aceite pelos beneficiários, a outros mecanismos pré-existentes de cooperação institucional sul-sul e triangular (ex. plataformas, acordos institucionais bilaterais ou multilaterais etc.), reforçando e

⁸⁵ Arquivo Pro PALOP-TL ISC - planos estratégicos dos Parlamentos referenciados.

progressivamente consolidando estes laços em práticas de trabalho e redes de aconselhamento e apoio.

- b) Utilizar a aprendizagem por pares e o intercâmbio para capacitação sempre que adequado, viável e desejável pelos beneficiários, como o principal instrumento de assistência técnica. Como demonstrado em experiências anteriores PALOP-TL, as instituições estão mais interessadas em confiar, abrir, procurar assistência e reter informações e métodos de trabalho de colegas em ambientes semelhantes. Esta aprendizagem e intercâmbio de pares incluirá boas práticas de países não PALOP-TL para expor os países PALOP-TL a outras formas inovadoras de desenvolver as suas instituições.
- c) Promover a exposição dos beneficiários a padrões estabelecidos, boas práticas internacionais e formação com reconhecimento internacional, superando assim o isolamento que algumas instituições podem enfrentar (especialmente em áreas mais remotas ou em contextos relativamente isolados).
- d) Identificar as necessidades específicas em que o projeto pode responder com valor acrescentado regional em colaboração com instituições interessadas, de modo a ter uma abordagem flexível e à medida, e concentrar os escassos recursos em intervenções específicas em todas as 3 áreas-chave, através do estabelecimento de planos de trabalho anuais concertados.
- e) Ter uma abordagem de geometria variável, em que os países optam por participar e sair de atividades regionais selecionadas de acordo com as necessidades das suas instituições. Isso evitará o envolvimento dos participantes em atividades de capacitação irrelevantes e também permitirá um equilíbrio entre os países, cada um tendo a possibilidade de estar "na liderança/formador" para algumas ações e "formando" noutras - um equilíbrio que se espera que reforce o interesse e a apropriação dos países pela cooperação regional.

Durante a Fase de Iniciação de 5 meses, os Planos de Trabalho Anuais serão desenvolvidos com base na análise funcional existente de todas as partes intervenientes, bem como com base nas lições aprendidas acima mencionadas (e na linha de base). Esses planos de trabalho ascendentes definirão ações detalhadas através de um processo inclusivo destinado a identificar as lacunas de capacidade em relação ao mandato real de cada parte interveniente.

Este processo baseia-se na experiência do Pro PALOP-TL ISC e permite consultas com todas as partes intervenientes nos países beneficiários para o desenvolvimento de PTAs muito detalhados, com linhas de base, metas e orçamento associados. Este processo será consultivo de forma a evitar a sobreposição com outras iniciativas em curso e promover uma complementaridade eficaz.

2.2.1. Impacto previsto, resultados esperados e produtos

A ação é relevante para a Agenda 2030 e contribui, em primeiro lugar, para alcançar progressivamente o ODS 16 (Promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis). A ação também tem relevância para garantir o ODS 5 (Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas), ODS 10 (Reduzir a desigualdade no interior dos países e entre países) e ODS 17 (Revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável).

A dimensão de género em particular é incluída através de Orçamentos Sensíveis ao Género e assegura que haja representação adequada de mulheres em atividades de desenvolvimento de capacidades apoiadas pela Ação. Além disso, todos os países identificaram a violência de género e os direitos de herança como grandes desafios de desenvolvimento, e a Ação pode contribuir

para resolvê-los através da monitorização do orçamento alocado para a implementação das políticas relacionadas com o ODS 5.

O **Objetivo Geral (OG)** da Ação é **melhorar a governação económica nos PALOP e Timor-Leste**.

O **Objetivo Específico (OE)** ou resultado permitirá que as *capacidades e práticas de responsabilização, eficácia e transparência dos Agentes de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL sejam reforçadas*.

O resultado será alcançado através da operacionalização de um Mecanismo, permitindo:

- (i) apoio técnico, formação profissional, acompanhamento e orientação num quadro de aprendizagem entre pares, promoção do diálogo sectorial e cooperação interinstitucional sul-sul e triangular entre os PALOP-TL, membros da CPLP e também com outros países que apresentam boas práticas, com especial atenção para os vizinhos PALOP-TL;
- (ii) apoio de impacto rápido⁸⁶ em contextos e áreas específicas, permitindo uma implementação de "geometria variável" capaz de fornecer uma resposta corporativa eficaz a contextos em evolução e voláteis, com flexibilidade desejável, sem comprometer os resultados e o orçamento da ação;
- (iii) consolidação e melhor utilização de um acervo de conhecimentos, bases de dados e práticas padronizadas sobre transparência fiscal nos PALOP-TL através de estudos, conferências, formações e grupos de trabalho utilizando fertilização cruzada entre práticas profissionais e estudos académicos e de investigação.

Este Mecanismo, a fim de contribuir para o resultado, será diretamente responsável pela realização dos três seguintes **Resultados Esperados**:

O1: As capacidades dos executivos para garantir a transparência orçamental e orçamental nos PALOP-TL são melhoradas.

O2: As capacidades para garantir um controlo externo/auditoria sobre o SGFP nos PALOP-TL das Instituições Superiores de Controlo e outras instituições relevantes são reforçadas.

O3: As capacidades dos Parlamentos e das OSCs para assegurar a supervisão legislativa e monitorização social do SGFP nos PALOP-TL são reforçadas.

Em complemento ao acima exposto, a fim de garantir a implementação adequada e eficiente do projeto, um resultado de gestão precisa de ser considerado.

2.2.2. Atividades gerais indicativas e cronograma de implementação

Durante a fase de identificação e formulação do projeto, foi elaborado um plano de ação global indicativo em resposta às avaliações das necessidades dos países parceiros e dos seus planos e indicações estratégicos recolhidos durante as consultas realizadas pelo PNUD aos representantes dos principais beneficiários e partes intervenientes. Esses planos serão posteriormente partilhados com as comunidades doadoras no país.

O período de implementação das atividades previstas é de 36 meses, o período de duração de um projeto de três anos, com base no pressuposto de que o início do projeto terá uma fase inicial com

⁸⁶ O apoio de impacto rápido aplica-se a projetos de pequena escala e de baixo custo, e planeados e implementados num curto período de tempo.

uma duração que pode ir até cinco meses a partir da assinatura da Acordo de Delegação com o PNUD. A fase inicial permite a conceção e aprovação inclusiva de planos de trabalho anuais operacionais e orçamentados, beneficiando cada país, identificando com precisão os atores centrais e os fatores desencadeantes de uma dinâmica de mudança que apoia a estratégia de sustentabilidade do projeto.

A fase inicial permitirá essencialmente respostas à medida, caso-a-caso, mantendo a abordagem e a estratégia do projeto. Esta fase também permitirá que a gestão do projeto atualize o Plano de Visibilidade e Comunicação proposto pelo projeto (ver Anexo 6) e melhore o plano de M&A inicialmente acordado com a delegação da UE e o beneficiário sénior do projeto, quando necessário. Todas as revisões do plano de V&C serão processadas de acordo com o artigo 11.5 dos GC.

No âmbito de cada resultado, a UGP facilitará e promoverá um conjunto de atividades abrangentes envolvendo as partes intervenientes do projeto em cada país beneficiário ou através de plataformas transversais, utilizando o Instrumento referido ao longo do presente documento, com o objetivo de:

- (1) **treinar e desenvolver competências e capacidades** (formação, assistência técnica, apoio entre pares, etc.), promovendo sinergias com as instituições nacionais de capacitação existentes, bem como acordos bilaterais ou multilaterais e instrumentos de capacitação;
- (2) **promover a disseminação de informação e campanhas de sensibilização;**
- (3) **promover reformas legais e institucionais;**
- (4) **realizar aquisições e melhorar os sistemas de TIC;**
- (5) **promover comunidade de práticas através de um instrumento sul-sul e triangular,** usar a aprendizagem por pares e troca de experiências, com foco na exposição e na domesticação das melhores práticas, como ativadores de mudança.

Esses 5 tipos de atividades abrangentes irão incorporar ações que serão customizadas de acordo com as necessidades nacionais / institucionais e documentos estratégicos, a fim de fornecer uma resposta local às necessidades locais, mas também usando meios e canais globais / regionais.

Durante a fase inicial, os Planos Nacionais de Trabalho anuais serão desenvolvidos em consultas diretas com todos os beneficiários identificados para acomodar ações específicas e customizadas, a fim de fornecer uma resposta de gestão eficaz às necessidades regionais, nacionais e institucionais identificadas e declaradas. planos institucionais de ação. Esses planos serão posteriormente partilhados com as comunidades doadoras no país. Este exercício de planeamento operacional, ascendente e inclusivo, assegurará também uma estreita coordenação com as delegações da UE, mas também com os programas de GFP apoiados por outros doadores, nos respetivos países.

Estas atividades abrangentes baseiam-se nas linhas de base existentes estabelecidas por intervenções anteriores, particularmente na fase I do Pro PALOP-TL ISC (referida no contexto do presente documento) e resultados relevantes consequentes das atividades do IGEF e do apoio bilateral da UE no quadro dos PINs do FED e Programas de Apoio Direto ao Orçamento.

Em complemento a estas linhas de base, os desafios persistentes que foram identificados através do contexto e análise das partes intervenientes (com base em avaliações e relatórios internacionais que alimentam a análise) ajudaram a moldar as atividades abrangentes e orientarão a elaboração anual dos planos de trabalho sob cada uma das seguintes atividades. Estes planos

de trabalho anuais (PATs) serão desenvolvidos durante a fase inicial, elaborando resultados e ações de atividades personalizadas com o objetivo de assegurar que os resultados esperados sejam alcançados, juntamente com as metas e os indicadores.

O1: As atividades de 1 a 5 abaixo terão como objetivo **assegurar que os executivos dos PALOP e Timor-Leste** (em particular, Ministérios das Finanças e do Plano) **desenvolvem competências e capacidades para produzir e divulgar os documentos orçamentais padrão**, em conformidade com as normas internacionais, e ter comunidades de práticas ativas e dinâmicas que envolvam os Ministérios das Finanças e outras partes intervenientes relevantes dos sistemas de GFP nos PALOP e Timor-Leste.

- (1) **treinar e desenvolver competências e capacidades** (formação, assistência técnica, apoio entre pares, etc.), promovendo sinergias com as instituições nacionais de capacitação existentes, bem como acordos bilaterais ou multilaterais e instrumentos de capacitação.

Cursos de pós-graduação em Língua Portuguesa, ministrados por universidades internacionalmente reconhecidas, com foco em GFP e adaptadas ao enquadramento jurídico e contextos institucionais dos PALOP-TL; eventos de formação para reforço da prática profissional (cursos presenciais e/ou *eLearning*), acreditado com credenciais profissionais; apoio tutorial por pares usando a abordagem de Cooperação Sul-Sul e Triangular; visitas de estudo para troca de experiências; e assistência técnica direcionada / altamente especializada através de especialistas /contratantes individuais disponibilizados pela UGP, todos voltados para a gestão das finanças públicas e a transparência orçamental. O Orçamento Sensível ao Género estará entre as áreas de foco para formação e desenvolvimento de capacidades.

- (1) **Promover a disseminação de informação e campanhas de sensibilização.**

Campanhas de informação e sensibilização dirigidas ao público em geral utilizando meios audiovisuais, incluindo programas de TV e Rádio, Twitter, Facebook, YouTube, Podcast, etc.; Reuniões com a Câmara Municipal; Publicação de newsletters, publicidade em jornais e outros tipos de iniciativas de sensibilização usando a imprensa escrita, etc., todos com foco na transparência orçamental e acessibilidade da informação fiscal, combate à corrupção, participação do público nos processos orçamentais, etc. O Orçamento Sensível ao Género estará entre as áreas de foco para essas campanhas.

- (2) **promover reformas legais e institucionais**

Apoio tutorial de pares usando a abordagem de cooperação sul-sul e triangular; assistência técnica orientada/altamente especializada através de peritos/contratantes individuais disponibilizados pela UGP; visitas de estudo para intercâmbios de experiências, todas visando reformas jurídicas e institucionais no campo da gestão das finanças públicas e da transparência orçamental. A publicação de informações orçamentais, Orçamento Sensível ao Género, e um maior envolvimento do público e de outros atores relevantes do sistema de GFP no processo orçamental estarão entre as áreas de foco dessas ações.

- (3) **realizar aquisições e melhorar os sistemas de TIC.**

Apoio tutorial de pares usando a abordagem de Cooperação Sul-Sul e Triangular; assistência técnica orientada / altamente especializada através de peritos / contratantes individuais disponibilizados pela UGP; Aquisição, incluindo *hardware*, *software* e IMS; e visitas de estudo para trocas de experiências, sendo que todas elas visam o uso das TIC para aumentar a eficiência na gestão, produção, divulgação e controlo externo das informações orçamentais.

- (4) **promover comunidades de práticas através de um instrumento sul-sul e triangular** usar aprendizagem por pares e troca de experiências, mas também através da publicação de bibliografia relevante em Língua Portuguesa, com foco na exposição e domesticação de melhores práticas, como ativadores de mudança.

A Comunidade de Práticas (CoP) baseada em grupos de trabalho de alto nível que reúnem representantes do MF para abordar (a) SGFP, (b) transparência orçamental, e (c) Desafios e questões de adesão à Parceria para Governo Aberto; Comunidade de Práticas com Base em Seminários de Intercâmbio de Experiências e Grandes Conferências envolvendo o Estado (MF, ISA e outras instituições de controlo externo independentes, Parlamento) e não estatais (Organizações da Sociedade Civil e plataformas regionais) intervenientes do SGFP, todos visando o SGFP, transparência orçamental, abertura legislativa e transparência fiscal, entre outras questões relevantes nesses domínios.

As instituições e beneficiários-alvo em geral serão os Ministérios de Finanças e/ou plano, incluindo, mas não limitado à Inspeção Geral de Finanças, unidades responsáveis pelas consolidações e / ou publicação de informação orçamental / fiscal, unidades responsáveis pela execução e / ou regular os contratos estatais/ públicos.

O2: As atividades de 6 a 10 abaixo referidas terão como objetivo assegurar que a **as ISC e outras instituições de controlo externo relevantes dos PALOP e de Timor-Leste desenvolvem competências e capacidades para realizar diferentes tipos de exercícios de auditoria e produzir relatórios de auditoria** em linha com os padrões internacionais.

- (5) **formar e desenvolver competências e capacidades** (formação, assistência técnica, apoio de pares, formação de formadores, etc. incluindo pessoal técnico), promovendo sinergias com as instituições nacionais de capacitação existentes, bem como acordos bilaterais ou multilaterais e instrumentos de capacitação.

Cursos de pós-graduação em Língua Portuguesa, ministrados por universidades internacionalmente reconhecidas, com foco em GFP e adaptadas ao enquadramento jurídico e contextos institucionais dos PALOP-TL; eventos de formação para reforço da prática profissional (cursos presenciais e/ou *eLearning*), acreditado com credenciais profissionais; apoio tutorial por pares usando a abordagem de cooperação sul-sul e triangular; visitas de estudo para troca de experiências; e assistência técnica direcionada / altamente especializada através de especialistas /contratantes individuais disponibilizados pela UGP, todos voltados para auditoria e controlo externo de gastos públicos, regulamentação de compras públicas e controle da corrupção. A auditoria e o controle externo dos gastos públicos alocados para promover a igualdade de género estarão entre as áreas de foco para formação e capacitação.

- (6) **promover a disseminação de informação e campanhas de sensibilização.**

Campanhas de informação e sensibilização dirigidas ao público em geral utilizando meios audiovisuais, incluindo programas de TV e Rádio, Twitter, Facebook, YouTube, Podcast, etc.; Reuniões com a Câmara Municipal; Publicação de newsletters, publicidade em jornais e outros tipos de iniciativas de sensibilização usando a imprensa escrita, etc., todos com foco no controlo externo dos gastos públicos, combate à corrupção, abertura fiscal e maior envolvimento do público no trabalho da ISC e outras instituições relevantes de anticorrupção e controlo externo, etc. Auditoria e controlo externo da Igualdade de Género, e maior envolvimento do público no trabalho da ISC estará entre as áreas de foco para essas campanhas.

(7) promover reformas legais e institucionais.

Apoio tutorial de pares usando a abordagem de cooperação sul-sul e triangular; assistência técnica orientada / altamente especializada através de peritos / contratantes individuais disponibilizados pela UGP; visitas de estudo para intercâmbios de experiências, todas com o objetivo de alcançar reformas legais e institucionais no campo do controlo externo de gastos públicos - particularmente leis das ISC, planeamento estratégico das ISC e Quadro de Avaliação de Desempenho (ISC-PMF). Independência da ISC e âmbito do controlo externo exercido pela ISC, e contribuição pública para a agenda das ISC estarão entre as áreas de foco dessas ações que promovem reformas legais e institucionais.

(8) realizar aquisições e melhorar os sistemas de TIC

Apoio tutorial de pares usando a abordagem de cooperação sul-sul e triangular; assistência técnica orientada / altamente especializada através de peritos/contratantes individuais disponibilizados pela UGP; Aquisição, incluindo *hardware*, *software* e IMS; e visitas de estudo para intercâmbios de experiências, sendo que todas elas visam o uso das TIC para apoio ao trabalho, bem como promover o envolvimento do público no trabalho das ISC e outras instituições de controlo externo independentes.

(9) Promover a comunidade de práticas através de um instrumento sul-sul e triangular, usando a aprendizagem por pares e troca de experiências, com foco na exposição e na domesticação das melhores práticas, como ativadores da mudança.

Apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento institucional e implementação do plano estratégico da OISC|CPLP; Comunidade de Práticas (CoP) baseada em grupos de trabalho de alto nível que reúnem representantes das ISC para abordar (a) o controlo externo do SGFP, e (b) exercícios da ISC-PMF; Comunidade de Práticas baseadas em Seminários de Intercâmbio de Experiências e Grandes Conferências envolvendo os intervenientes estatais (MF, outras instituições de controlo externo independentes e Parlamentos) e não estatais (Organizações da Sociedade Civil e plataformas regionais) do SGFP; Publicação de bibliografia relevante em Língua Portuguesa, visando o SGFP, Transparência Orçamental, Abertura Legislativa e Transparência Fiscal, entre outras questões relevantes nestes domínios.

As instituições e beneficiários-alvo em geral serão ISC (incluindo o seu pessoal técnico, sempre que possível) e outras instituições independentes de controlo externo relevantes.

O3: As atividades de 11 a 15 infra descritas têm como objetivo garantir que os deputados, funcionários parlamentares e membros das OSC nos PALOP e Timor Leste desenvolvem capacidades internas com vista a assegurar iniciativas de supervisão e abertura parlamentar, analisam e examinam informações orçamentais sobre despesas, realizam a monitorização social das FP e simplificam as informações orçamentais públicas de acordo com os padrões internacionais.

(10) formar e desenvolver competências e capacidades (formação, assistência técnica, apoio entre pares, etc.), promovendo sinergias com as instituições nacionais de capacitação existentes, bem como acordos bilaterais ou multilaterais e instrumentos de capacitação.

Cursos de pós-graduação em Língua Portuguesa, ministrados por universidades internacionalmente reconhecidas, com foco em GFP e adaptadas ao enquadramento jurídico e contextos institucionais dos PALOP-TL; eventos de formação para reforço da prática profissional (cursos presenciais e/ou *eLearning*), acreditado com credenciais profissionais; apoio tutorial por pares usando a abordagem de cooperação sul-sul e triangular; visitas de estudo para troca de experiências; e assistência técnica direcionada / altamente especializada através de especialistas /contratantes individuais disponibilizados pela UGP, todos voltados para o reforço parlamentar e das OSC e a supervisão do orçamento legislativo, a transparência fiscal, a regulamentação da contratação pública e o controlo da corrupção. A supervisão legislativa e a monitorização social dos gastos públicos alocados para promover a igualdade de género estarão entre as áreas de foco para formação e capacitação; apoiar um programa de bolsas de estudo para as OSCs que tratam de questões de corrupção e escrutínio de gastos públicos por meio de cotas entre os programas de pós-graduação e outro tipo de formação profissional promovido pela ação.

(11) **promover a disseminação de informação e campanhas de sensibilização.**

Campanhas de informação e sensibilização utilizando meios audiovisuais, incluindo programas de TV e Rádio, Twitter, Facebook, YouTube, Podcast, etc.; Reuniões na Câmara Municipal; newsletters, publicações, correspondência de emails, jornais, etc., todos com foco na supervisão do orçamento legislativo, abertura legislativa e códigos parlamentares de ética e reformas institucionais, monitorização social da despesa pública, simplificação da informação orçamental e envolvimento do público nos processos orçamentais etc. A supervisão legislativa e a monitorização social dos gastos públicos destinados à promoção da igualdade de género e maior transparência legislativa e fiscal estarão entre as áreas de foco dessas campanhas; criar uma plataforma multinacional para as OSCs para partilhar informações e experiências.

(12) **promover reformas legais e institucionais.**

Apoio tutorial de pares usando a abordagem de cooperação sul-sul e triangular; assistência técnica orientada/altamente especializada através de peritos/contratantes individuais disponibilizados pela UGP; visitas de estudo para trocas de experiências, todas com o objetivo de reformas legais e institucionais, incluindo exercícios/atualizações de planeamento estratégico, no campo da GFP. O poder e a capacidade do Parlamento de exercer “o poder do orçamento” e a supervisão (particularmente a supervisão orçamental), mas também a abertura legislativa e o envolvimento do público no processo orçamental estarão entre as áreas de foco dessas ações que promovem reformas legais e institucionais.

(1) **realizar aquisições e melhorar os sistemas de TIC**

Apoio tutorial de pares usando a abordagem de cooperação sul-sul e triangular; assistência técnica orientada/altamente especializada através de peritos/contratantes individuais disponibilizados pela UGP; Aquisição, incluindo *hardware*, *software* para plataformas parlamentares e legislativas do Sistema de Gestão da Informação e plataformas TIC das OSC, permitindo simplificar as informações sobre orçamento e despesas⁸⁷; e visitas de estudo para trocas de experiências, todas visando o uso das TIC para apoiar a abertura legislativa e a transparência fiscal.

⁸⁷ Tal como: <http://dapp.fgv.br/transparencia-orcamentaria/mosaico/> ou <http://yourbudget.com/>

- (13) **promover a comunidade de práticas através de um instrumento sul-sul e triangular** usando a aprendizagem por pares e troca de experiências, com foco na exposição e na domesticação das melhores práticas, como ativadores da mudança.

Apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento institucional e implementação do plano estratégico da AP|CPLP (foco particular na FP-CPLP, CoP de administração parlamentar no contexto da AP | CPLP); Comunidade de Práticas (CoP) baseada em grupos de trabalho de alto nível que reúnem representantes das Comissões de Orçamento Legislativo, administração do Parlamento e parlamentares para tratar da supervisão do orçamento legislativo; Comunidade de Práticas (CoP) baseada em grupos de trabalho de alto nível que reúnem representantes de Organizações da Sociedade Civil, comunicação social e academia para abordar a abertura legislativa, o acesso à informação orçamentária e a participação do público nos processos orçamentários; Comunidade de Práticas baseada em Seminários de Intercâmbio de Experiências e Grandes Conferências envolvendo as instituições estatais (MF, ISC e outras instituições de controlo externo independentes) e não estatais (Mulheres e outros Parlamentares relevantes, Organizações da Sociedade Civil e plataformas regionais) do SGFP, todos com foco no SGFP, transparência orçamental, abertura legislativa e transparência fiscal, entre outras questões relevantes nesses domínios.

As instituições-alvo e os beneficiários em geral serão os Parlamentos (incluindo os funcionários administrativos do Parlamento (especialmente os que apoiam as Comissões Parlamentares especiais), Parlamentares, AP|CPLP (incluindo a F-CPLP), OSC, Comunicação Social e Instituições de Ensino Superior, entre outros.

As atividades transversais que promovem a orçamentação sensível às questões de género, a supervisão legislativa e a monitorização social dos gastos públicos com foco na igualdade de género serão implementadas em cada resultado. Controlo externo/auditoria (principalmente através de auditorias colaborativas/ coordenadas de desempenho), auditorias ISC, supervisão legislativa e monitorização social das despesas públicas com foco nas metas nacionais de ODS relevantes (incluindo questões ambientais e de mudança climática) podem ser implementadas transversalmente. O último resultado das discussões entre o Pro PALOP-TL ISC e a OISC| CPLP no final de 2017, permitiu incluir tais metas no plano estratégico daquela organização regional. Mais recentemente, o AFROSAI-E e o Programa GIZ África desenvolveram uma estrutura para relatar o ambiente de GFP num país como uma contribuição para o ODS 16.4, instituições eficazes, responsáveis e transparentes. O projeto fará parceria com estas instituições no âmbito do seu programa com a OISC| CPLP para desenvolver uma **Ferramenta para a Estrutura de Relatórios de Gestão das Finanças Públicas**, com o objetivo de capacitar as ISC dos PALOP-TL e, desta forma, contribuir significativamente para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

MODALIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO / GESTÃO DO PROJETO

As atividades de 16 a 19 abaixo descritas têm como objetivo assegurar que a **Gestão diária do projeto (incluindo a fase inicial e os custos do escritório), Comunicações e Visibilidade e Monitorização e Avaliação** são eficientes e asseguradas de forma eficiente e atempadamente.

(2) Implementação do plano de comunicação e visibilidade

O plano de comunicação e visibilidade está incluído no anexo VI do acordo UE-PNUD.

A implementação das atividades de comunicação e visibilidade será da responsabilidade do PNUD, enquanto organização implementadora, e será financiada pelos montantes afetos à Ação.

Serão tomadas todas as medidas necessárias para divulgar o facto de a ação ter recebido financiamento da EU, em conformidade com o quadro contratual aplicável.

O plano de comunicação e visibilidade terá um orçamento central de integridade e, além desse orçamento, cada atividade abrangente terá uma categoria específica de custos para “custos de comunicação, visibilidade, audiovisual e impressão” alocados para a visibilidade de cada ação realizada sob a atividade - para ser usado de acordo com a natureza da ação. As ações indicativas para implementar o plano de comunicação e visibilidade financiado pelo orçamento nuclear de integridade são:

- ✚ (A16.1) Disseminação do projeto - redes sociais (site / Facebook / Twitter / YouTube) e newsletters.
- ✚ (A16.2) Edição e publicação de relatórios de projetos e bibliografia relevante.
- ✚ (A16.3) Arquivo do projeto e memória institucional.

Um responsável pelas comunicações e visibilidade será recrutado pelo PNUD para apoiar na coordenação e implementação de todas as ações de comunicação e visibilidade.

- (3) **executar a fase inicial do projeto** para garantir a operacionalização da estratégia do projeto e da lógica de intervenção.

Conforme referido anteriormente, os PAT's orçamentados e calendarizados serão concebidos de forma inclusiva, com uma abordagem ascendente, refletindo as necessidades reais e efetivas do beneficiário. A estratégia de saída será finalizada durante a fase inicial, permitindo a atualização da estrutura de resultados / quadro lógico (particularmente as linhas de base e indicadores de nível de produção) com base nos resultados recolhidos durante a formulação dos PTAs - sem afetar o orçamento global aprovado.

As ações a serem realizadas durante a fase inicial são:

- (A17.1) Desenvolvimento da ToR e recrutamento da UGP e/ou todo o pessoal relevante;
- (A17.2) Preparação e acordo com todos os intervenientes dos países beneficiários no plano de viagem;
- (A17.3) Formulação e aprovação (por Comitês de Coordenação do País) dos Planos de Trabalho Plurianuais dos países que abrangem o período de implementação;
- (A17.4) Atualização do plano de M&A do projeto e a estratégia de saída;
- (A17.5) Atualização e aperfeiçoamento das “comunicações e visibilidade” do projeto.

- (4) **Gestão de projetos e custos do gabinete/ escritório** para assegurar a implementação das atividades diárias, incluindo a garantia e apoio do projeto, em todos os países beneficiários.

Essas ações operacionais e de gestão necessárias à execução da Ação incluem, mas não se limitam a:

- (A18.1) Garantir o início operacional do projeto;
- (A18.2) Configuração das ferramentas e diretrizes administrativas e financeiras do projeto;
- (A18.3) Atividades diárias de gestão do projeto;
- (A18.4) Providenciar apoio nacional e garantir a implementação do plano de viagem;

- (A18.5) Organização de Comitês Diretivos do projeto (física ou virtualmente).

Essas atividades serão cumpridas de forma a garantir a gestão eficiente do projeto, a garantia de qualidade e o apoio às operações. Os recursos humanos específicos de apoio a essas atividades e que serão assegurados pelo orçamento da ação e descritos na atividade geral abaixo (A18.6) nos **Custos do Gabinete de Projeto**, como especificado sob o regime de elegibilidade específico que se aplica ao abrigo do PAGODA, ou seja, regime de custos do gabinete de projeto.

A **Unidade de Gestão de Projeto** (gabinete do projeto) ficará sediada em Praia, Cabo Verde, e incluirá o pessoal que executa várias formas de tarefas, incluindo assistência técnica, administração e gestão, diretamente atribuíveis à implementação da Ação. Será composto por pessoal de projeto especializado dedicado a tempo integral e a meio tempo (part-time). Este último será cobrado ao orçamento da ação pelo tempo alocado diretamente à implementação da ação. A UGP consistirá no seguinte pessoal do projeto do PNUD:

- **Gestor de Projetos (GP):** supervisiona todas as atividades do projeto em todos os países beneficiários (PALOP e Timor-Leste) e dedicará 100% do seu tempo ao projeto.
- **Conselheiro Nacional Sênior (SNA) no controlo externo do SGFP e transparência orçamental:** fornece aconselhamento especializado e apoio especializado ao GP no que respeita aos três resultados do projeto, em particular ao resultado 1 sobre transparência orçamental e ao resultado 2 sobre controlo externo do SGFP pela ISC, apoia o GP no acompanhamento da implementação do projeto em todos os países beneficiários. Dedicará 100% de seu tempo ao projeto.
- **Associado Administrativo e Financeiro do Projeto (PAFA):** gere as atividades de gestão administrativa e financeira relacionadas com o programa e apoia a implementação do projeto em todos os outros países beneficiários, e dedicará 100% do seu tempo ao projeto.
- **Motorista:** fornece serviços de transporte para o pessoal do projeto em Cabo Verde e dedicará 100% do seu tempo a este projeto.

Além da equipa principal da UGP, os seguintes especialistas e consultores serão recrutados para apoiar a UGP e prestar apoio especializado no terreno às instituições beneficiárias:

- **Especialista em supervisão e abertura legislativa:** presta aconselhamento ao GP e apoio especializado aos Parlamentos no domínio do reforço parlamentar e do controlo legislativo, com foco na supervisão do orçamento, mas também no que diz respeito à abertura legislativa, em todos os países beneficiários. Dedicará 100% do seu tempo ao projeto.
- **Responsável pelas Comunicações e Visibilidade:** fornece aconselhamento ao GP e apoio especializado para a integração dos requisitos de comunicação e visibilidade em todas as atividades do projeto, contribuindo para a implementação efetiva e eficiente do Plano de Comunicações e Visibilidade. Dedicará 100% do seu tempo ao projeto.
- **Responsável pela Monitorização e Avaliação:** fornece aconselhamento ao GP e apoio especializado para garantir a implementação eficaz e eficiente (incluindo revisão e atualização) do Plano de M&A. Dedicará 100% do seu tempo ao projeto.
- **Especialista em género:** será redigido um acordo de longo prazo para recrutar um consultor em **incorporação do género nas despesas públicas**. O consultor fornecerá aconselhamento ao GP sobre a integração do género nos resultados 1, 2 e 3 e produtos específicos relacionados com a formação dos Ministérios das Finanças, ISC, Parlamentos

e Organizações da Sociedade Civil para garantir a supervisão e monitorização das despesas públicas com enfoque no género. Irá trabalhar com base nos resultados.

Na implementação do projeto, estão previstos vários custos para o funcionamento da UGP, incluindo:

- **Viagens:** Para assegurar a implementação, acompanhamento e monitorização das atividades do projeto em todos os países beneficiários, os custos relacionados com viagens, incluindo bilhetes de viagem e Subsídio Diário de Subsistência (DSA) do PNUD/beneficiário estão orçamentados e assegurados, de acordo com os procedimentos e taxas da organização.⁸⁸.
- **Despesas relacionadas com transporte e veículo:** O apoio a essa atividade requer custos de manutenção e combustível para garantir um transporte seguro e confiável para a equipa do projeto.
- **Gabinete do Projeto:** Para implementar as atividades de forma eficiente, este projeto inclui despesas relacionadas com o aluguer do gabinete/escritório, segurança do escritório, comunicação e internet, material de papelaria e outros materiais de escritório, e manutenção de equipamentos do escritório.
- **Equipamentos e consumíveis:** O projeto prevê um custo para a compra de equipamentos de TI, incluindo custos de manutenção para o pessoal alocado ao projeto.

Salários e outros custos de remuneração do seguinte pessoal do PNUD podem ser parcialmente cobrados da Ação sob a categoria de custos do Escritório do Projeto: (a) Chefes de Unidades de Governança (ou equivalentes) ou Especialistas /Oficial de Governança nos Escritórios Nacionais do PNUD nos PALOP e Timor-Leste; (b) Associados/assistentes do Programa que trabalham para as unidades do programa nos Escritórios Nacionais do PNUD nos PALOP e Timor-Leste; Funcionários dos Serviços Gerais que trabalham para as unidades operacionais (funcionários de viagens, agentes de compras e finanças) nos Escritórios Nacionais do PNUD nos PALOP e Timor-Leste.

Estes são funcionários do PNUD nos escritórios dos países beneficiários, utilizados para executar tarefas específicas de apoio operacional, conforme necessário para a implementação das atividades e cobrados a tempo parcial pelo tempo alocado diretamente à implementação da ação. Essas tarefas incluem: (1) processamento e autorização de pagamentos, desembolsos e outras transações financeiras; (2) recrutamento de pessoal, pessoal de projeto e consultores, (3) aquisição de serviços e equipamentos e descarte /venda de equipamentos (3) organização de atividades de formação, conferências e workshops, incluindo bolsas de estudo (4) autorizações de viagem, pedidos de visto, emissão de bilhetes, organização de viagens e serviços comuns de TIC; (5) Expedição, desembarço aduaneiro, registo e acreditação de veículos; (6) assegurar o acompanhamento e implementação de PATs nacionais; (7) Facilitação de reuniões nacionais de direção.

(5) Implementação do plano de monitorização e avaliação

A **monitorização** técnica e financeira diária **da implementação** desta ação será um processo contínuo e parte das responsabilidades do parceiro de implementação, ou seja, o PNUD. Para este fim, o PNUD estabelecerá um sistema permanente interno de monitorização técnica e financeira para a ação e elaborará relatórios periódicos de progresso e relatórios finais de acordo com os requisitos de apresentação de relatórios padrão estabelecidos no Artigo 3 do Anexo II do PAGODA.

⁸⁸ <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/adquisiciones/DSA/undp-uy-2018-02-DSA-FEBRERO.PDF>.

A Unidade de Gestão do Programa documentará **a situação de linha de base** para cada indicador do projeto. A UGP garantirá que os Comitês de Coordenação do País e os Comitês Diretivos sejam informados periodicamente e que o último aprove o plano de monitorização e avaliação. Os instrumentos que serão usados para monitorizar o progresso no sentido dos resultados incluirão:

- Reuniões semestrais de Coordenação de País e reuniões anuais do Comité Diretivo (física ou virtualmente) para informar sobre o progresso da implementação do projeto e aprovar os resultados da avaliação intermédia;
- Missões trimestrais de monitorização e acompanhamento levadas a cabo pela UGP a cada país beneficiário;
- Resposta corporativa e plano de ação para a avaliação intermédia do projeto, que é um exercício limitado e independente para medir resultados e gestão.

Um plano de monitorização (Anexo 7) será atualizado e melhorado durante a fase inicial. O objetivo final da monitorização do projeto é aprender lições e incorporá-las para a melhoria dos projetos atuais e/ou futuros. Todas as atividades do Projeto serão acompanhadas de perto pela UGP com o apoio das Representações do PNUD nos PALOP e Timor-Leste.

Infra estão identificadas as ações indicativas para garantir a implementação do plano:

(A18.1) Reuniões de Coordenação de Países e reuniões anuais do Comité Diretivo.

(A18.2) Monitorização do projeto e missões de acompanhamento.

(A18.3) Avaliação intermédia do projeto e revisão final das partes interessadas/lições aprendidas.

(A18.4) Relatório do projeto.

Um oficial de M&A será recrutado pelo PNUD para apoiar a implementação do plano de M&A.

2.2.3. Questões transversais

Igualdade de Género e abordagem vocacionada para os direitos

Esta ação segue as recomendações e metas das políticas nacionais e da UE, incluindo o Kit de Ferramentas da UE para a Integração da Igualdade de Género na Cooperação para o Desenvolvimento da CE, mas também a promoção da igualdade de género e direitos humanos em todos os seus componentes, como os Planos de Ação de Género (PAG) da UE e o Plano Estratégico da CPLP para a Igualdade e o Empoderamento das Mulheres.

Nesse sentido, a ação integrará o género em todos os seus componentes fortalecendo as capacidades dos atores da GFP para defender e aplicar abordagens orçamentais sensíveis ao género, e promover o controlo externo, a supervisão legislativa e a monitorização social dos recursos públicos efetivamente alocados e eficientemente implementados para promover as políticas e metas nacionais de igualdade de género. No que diz respeito aos direitos humanos e RBA (abordagem vocacionada para os direitos), a ação terá como alvo específico o reforço da liderança e participação de mulheres e jovens no setor da GFP e a sua supervisão. Além disso, a ação aplicará uma RBA com foco no aumento da participação de detentores de direitos, especialmente mulheres e jovens, e no acesso ao processo de tomada de decisão, transparência, responsabilização e acesso à informação no setor. A participação de membros do sexo feminino será promovida para todos os esforços de capacitação.

Boa Governação

A ação irá reforçar o sistema de GFP e tornará os papéis, responsabilidades, procedimentos e relatórios mais transparentes. Também fortalecerá as ISC, os Paramentos e as OSC para exigir a responsabilização do governo e melhorar a transparência dos gastos públicos. Desta forma, o projeto contribuirá para a sustentabilidade dos esforços de reforma da GFP.

2.2.4. Comunicações e Visibilidade

São aplicáveis as disposições do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo celebrado entre a União Europeia e o PNUD. Isto reflete-se no Artigo 8.2 do PAGODA - Condições Gerais que estabelece “[...]. No caso das Ações Externas da UE e da PESC, estas medidas serão levadas a cabo de acordo com o Manual de Comunicação e Visibilidade publicado pela Comissão Europeia ou com quaisquer outras orientações acordadas entre a Comissão Europeia e a Organização.”

Por conseguinte, o Plano de Visibilidade Conjunto⁸⁹ e as Orientações conjuntas de visibilidade para as ações da CE-ONU no terreno⁹⁰ acordados entre a UE e as Nações Unidas continuam a ser os quadros vigentes a seguir pelo sistema das Nações Unidas, no cumprimento dos compromissos de comunicação e visibilidade nos projetos financiados pela UE.

Assim, as atividades de comunicação e visibilidade dos projetos financiados pela UE do PNUD são realizadas de acordo com:

- ❖ Condições Gerais do acordo PAGODA;
- ❖ Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo⁹¹;
- ❖ Plano de Visibilidade Conjunto 2006⁹²;
- ❖ Orientações conjuntas de visibilidade para as ações da CE-ONU no terreno⁹³;
- ❖ Manual da Marca PNUD⁹⁴.

A implementação das atividades de comunicação e visibilidade será da responsabilidade do PNUD, enquanto organização executora, e será financiada pelos montantes afetos à Acção. Serão tomadas todas as medidas necessárias para divulgar o facto da ação ter recebido financiamento da UE em conformidade com o quadro contratual aplicável. O Plano de comunicação e visibilidade e as atividades serão elaboradas em complementaridade e implementadas em coordenação com a equipa dedicada, contratada pelo TCF/Apoio ao Programa de Coordenação (formulação em curso) para implementar uma estratégia global de visibilidade para toda a cooperação PALOP-TL.

O plano de Comunicações e Visibilidade (C&V) está incluído no Anexo VI do Acordo de Delegação UE-PNUD. Durante a fase inicial do projeto, eventuais ajustamentos do plano de C&V (ou seja, Anexo VI do Acordo UE-PNUD) que possam ocorrer durante a execução da ação não implicarão quaisquer alterações formais ao acordo, mas poderão ser acordadas com a Comissão Europeia (CE) através de troca de cartas, conforme o artigo 11.5 das CG, a menos que as mudanças ultrapassem as limitações estabelecidas no artigo 11.3 das Condições Gerais (CG), caso em que seria necessária uma emenda formal (ver CG em anexo).

O PNUD deverá informar sobre a implementação do plano, de acordo com os requisitos de apresentação de relatórios regulares previstos no respetivo Acordo de Delegação.

⁸⁹ <https://ec.europa.eu/europeaid/node/45483>.

⁹⁰ <https://ec.europa.eu/europeaid/node/45481>.

⁹¹ <https://ec.europa.eu/europeaid/node/45445>.

⁹² <https://ec.europa.eu/europeaid/node/45483>.

⁹³ <https://ec.europa.eu/europeaid/node/45481>.

⁹⁴ Documento interno do PNUD.

O principal objetivo do plano de C&V do projeto é a comunicação dos "resultados positivos da parceria" em todas as atividades de visibilidade, com foco nos produtos e no impacto dos resultados. O mesmo irá evoluir ao longo da implementação do projeto e poderá incluir comunicados de imprensa conjuntos, anúncios televisivos, apresentações conjuntas, oportunidades de fotos e publicação de índole política em imprensa especializada.

Além de atividades de comunicação baseadas em ações, sempre que possível e prático, a comunicação e a visibilidade devem ser estratégicas e desenvolver conjuntos mais amplos de atividades ou programas, com foco nas atividades que melhor se prestam para atrair o público-alvo. Este tipo de visibilidade deve procurar promover a parceria PALOP e Timor-Leste e UE-ONU.

É da responsabilidade do PNUD manter as delegações da UE plenamente informadas sobre o planeamento e a implementação dos marcos apropriados para as atividades específicas de visibilidade e comunicação. O PNUD também se coordenará com outras agências da ONU, como a UNICEF e com os grupos de coordenação de doadores no país.

O PNUD deve apresentar relatório sobre as suas ações de visibilidade e comunicação, bem como os resultados da ação geral para os Comitês de Monitorização Relevantes.

O PNUD coordenará todas as atividades de comunicação com as delegações da UE, bem como as iniciativas de comunicação regionais financiadas pela Comissão Europeia, na medida do possível.

2.2.5. Quadro de resultados

Para efeitos de coerência, tendo presente que a Descrição da Ação (DoA) não possui o formato padrão e a organização responsável pela implementação pode sugerir o formato que melhor se adapta ao seu meio, objetivos, regras e procedimentos, o quadro lógico (Anexo 1) utilizado na identificação e formulação dos documentos de formulação, tal como no PAGODA assinado pela UE e pelo PNUD, irá originar um quadro de resultados - os dois documentos são conhecidos e o PNUD apresentará relatórios sobre o quadro lógico.

O PNUD pode também, de acordo com a CE, alterar os indicadores e as metas relacionadas, as linhas de base e as fontes de verificação descritas no DoA e no quadro lógico, se essa alteração não afetar o objetivo principal da Ação.

Quando não for possível determinar os resultados de uma ação na fase de formulação, os resultados intermédios devem ser apresentados e os resultados definidos durante a fase inicial do projeto e dos seus componentes.

A matriz de referência dos resultados indicativos evoluirá durante o ciclo de vida da Ação: novas linhas serão adicionadas no quadro de resultados de forma a incluir as atividades, bem como novas colunas para metas intermédias (marcos) para os indicadores de resultado e produtos sempre que for relevante para fins de monitorização e relatórios.

ANNEX I - DoA (OFFICIAL VERSION)

Impacto Pretendido (Objetivo Geral), conforme estabelecido nos Resultados do Programa de País e Quadro dos Recursos: Melhorar a governação económica nos PALOP e Timor-Leste					
Indicadores de impacto (Objetivo Geral), conforme declarado nos Resultados do Programa de País e Quadro dos Recursos, incluindo linha de base e metas: OO 1. Indicadores Mundiais de Governação do Banco Mundial OO 1.1. “Controlo da Corrupção” nos PALOP-TL NB: os valores específicos dos países estão detalhados no Anexo 4.					
Resultados Previstos (Objetivo Específico), conforme declarado nos Resultados do Programa de País e Quadro dos Recursos: As capacidades e práticas de responsabilização, eficácia e transparência dos agentes da Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL são reforçadas.					
Indicadores de resultado (Objetivos Específicos) conforme declarados nos Resultados do Programa de País e Quadro dos Recursos, incluindo linha de base e metas: SO 1. Índice de Orçamento Aberto do IBP: SO 1.1. Transparência (Índice de Orçamento Aberto) SO 1.2. Participação Pública SO 1.3. Supervisão Orçamental OE 2: indicadores PEFA: SO 2.1. Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano (PI24) SO 2.2. Qualidade e pontualidade das demonstrações financeiras anuais (PI25) SO 2.3. Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa (PI26) SO 2.4. Análise legislativa da Lei Orçamental Anual (PI27) SO 2.5. Análise legislativa dos relatórios de auditoria externa (PI28) NB: os valores específicos dos países estão detalhados no Anexo 4.					
Resultado(s) Aplicável (eis) ao Plano Estratégico do PNUD: Acelerar as transformações estruturais para o desenvolvimento sustentável, especialmente através de soluções inovadoras que tenham efeitos multiplicadores entre os ODS Resultado 2: Reforçar uma governação eficaz, inclusiva e responsável. Resultado 6: Reforçar a igualdade de género e o empoderamento de mulheres e raparigas.					
Título do Projeto e Número do Projeto (Atlas ID): Programa de Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL (Pro PALOP-TL ISC Fase II)					
RESULTADOS PRETENDIDOS	INDICADORES DE RESULTADOS	FONTE DE DADOS	LINHA DE BASE	ALVOS (por frequência de recolha de dados)	MÉTODOS E RISCOS DE RECOLHA DE DADOS
			2017	Alvos em 2021	
Resultado 1 <i>As capacidades dos executivos para garantir a transparência fiscal e orçamental nos</i>	<i>1.1 Número de funcionários dos Ministérios das Finanças formados pelo projeto em transparência orçamental e GFF (desagregados por sexo, por organização de origem, por país), incluindo através de formações eLearning, iniciativas usando a Cooperação Sul-Sul e Triangular, aprendizagem “por pares”, intercâmbios de experiências e boas práticas</i>	<i>Fase I do Pro PALOP-TL ISC</i>	ANG: 23; CV: 56; GB: 120; MOZ: 830; STP: 80; TL: 0; PALOP-TL: 0	ANG: 50; CV: 50; GB: 50; MOZ: 50; STP: 50; TL: 50; PALOP-TL: 300	Métodos / fontes de recolha de dados: <i>(1) Sites e outras redes sociais do Pro PALOP-TL ISC; (2) Relatórios narrativos sobre os progressos do Pro PALOP-TL SAI; (3) relatórios de avaliação dos resultados do</i>

PALOP-TL são melhoradas	1.2 Número de funcionários dos Ministérios das Finanças envolvidos em campanhas de informação e sensibilização sobre transparência orçamental e GFP (desagregados por sexo, por organização de origem, por país).	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 0; CV: 0; GB: 244; MOZ: 0; STP: 46; TL: 0.	ANG: 120; CV: 20; GB: 50; MOZ: 120; STP: 20; TL: 20.	projeto; (4) Websites e outras redes sociais de instituições beneficiárias nos PALOP e em Timor-Leste; (5) Relatórios de atividades das instituições beneficiárias do projeto. Riscos: Detalhado no Anexo 1, a Matriz de Registo de Risco.
	1.3 Aquisição de TIC do SGFP para o MF - incluindo Hardware, software e IMS.	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 0; CV: 0; GB: 0; MOZ: 0; STP: 0; TL: 0.	ANG: 1; CV: 1; GB: 1; MOZ: 1; STP: 1; TL: 1.	
	1.4 Comunidade de práticas disponível e funcional no domínio da transparência orçamental envolvendo funcionários do Governo (de Ministérios de Finanças e/ou planeamento).	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	PALOP-TL: não existia em 2017.	PALOP-TL: Pelo menos uma comunidade de práticas de funcionários é funcional e dinâmica.	
	1.5 Número de funcionários do Governo formados pelo projeto em Orçamento sensível ao género (desagregado por sexo, por organização de origem, por país)	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 4; CV: 120; GB: 2; MOZ: 4; STP: 3; TL: 0.	ANG: 30; CV: 30; GB: 30; MOZ: 30; STP: 30; TL: 30.	
	1.6 Status de promulgação do orçamento anual, incluindo orçamento sensível ao género	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG:0; CV: 1 (orçamento de 2018); GB: 0; MOZ: 0; STP: 0; TL: 0	Pelo menos 4 países PALOP-TL promulgaram Orçamentos de Estado que incluem o orçamento sensível ao género	
Resultado 2 As Instituições Superiores de Controlo e outras instituições de controlo externo relevantes para garantir a capacidade de auditoria/control o externo sobre o SGFP nos PALOP-TL são reforçadas	2.1 Número de juízes, auditores e funcionários da ISC e outras instituições de controlo externo formadas e credenciadas pelo projeto em controlo externo / auditoria em questões do SGFP (desagregadas por sexo, por organização de origem, por país), incluindo através de formações eLearning, iniciativas usando a Cooperação Sul-Sul e Triangular, aprendizagem "por pares", troca de experiências e boas práticas	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 60; CV: 174; GB: 226; MOZ: 26; STP: 60; TL: 7; PALOP-TL: 259	ANG: 120; CV: 100; GB: 150; MOZ: 100; TL: 150; PALOP-TL: 350.	Métodos / fontes de recolha de dados: (1) Sites e outras redes sociais do Pro PALOP-TL SAI; (2) Relatórios narrativos sobre os progressos do Pro PALOP-TL SAI; (3) relatórios de avaliação dos resultados do projeto; (4) Websites e outras redes sociais de instituições beneficiárias nos PALOP e em Timor-Leste; (5) Relatórios de atividades das instituições beneficiárias do projeto. Riscos: Detalhado no Anexo 1, a matriz de Registo de Risco.
	2.2 Número de juízes, auditores e funcionários da ISC e outras instituições de controlo externo que participam de eventos de sensibilização realizados pela ISC, com o apoio do projeto, em controlo externo / auditoria em questões do SGFP (desagregados por sexo, por organização de origem, por país).	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 15; CV: 11; GB: 176; MOZ: 0; STP: 42; TL: 0.	ANG: 120; CV: 100; GB: 150; MOZ: 100; TL: 150	

	2.3 Aquisição de TIC do SGFP para as ISC- incluindo hardware, software e IMS.	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 0; CV: 2; GB: 0; MOZ: 0; STP: 1; TL: 1	PALOP-TL: todos têm aquisições para melhorar seus sistemas de TIC	
	2.4 Comunidade de práticas disponível e funcional no domínio do controlo externo / auditoria das despesas públicas e contas envolvendo os juizes, auditores e funcionários da ISC e outras instituições de controlo externo.	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	PALOP-TL: 1 comunidade de práticas existe e reúne pelo menos uma vez por ano.	PALOP-TL: Existem pelo menos 3 comunidades de prática, e cada uma delas encontra-se fisicamente ou virtualmente pelo menos uma vez por ano.	
	2.5 Número de auditorias colaborativas de desempenho realizadas por duas ou mais ISC nos PALOP e em Timor-Leste, com enfoque na igualdade de género e questões ambientais.	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	PALOP-TL: Não há auditorias de desempenho colaborativas realizadas em quaisquer duas ISC no PALOP-TL.	PALOP-TL: Pelo menos quatro PALOP-TL ISC estão envolvidas em uma ou mais auditorias colaborativas de desempenho centradas no Género.	
Resultado 3 As capacidades do Parlamento e das OSCs para assegurar a supervisão legislativa e monitorização social do SGFP nos PALOP-TL são reforçadas.	3.1 Número de deputados, funcionários parlamentares e membros da sociedade civil formados e credenciados pelo projeto em GFP, supervisão do orçamento legislativo, monitorização social do SGFP e simplificação da informação orçamental (desagregada por sexo, por organização de origem, por país), incluindo através de formações eLearning, iniciativas de Cooperação Sul-Sul e Triangular, aprendizagem "por pares", intercâmbio de experiências e boas práticas	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 515; CV: 208; GB: 91; TP: 62; TL: 65; PALOP-TL: 3450	ANG: 300; CV: 150; GB: 150; MOZ: 300; TL: 150; PALOP-TL: 4000.	Métodos / fontes de recolha de dados: (1) Sites e outras redes sociais do Pro PALOP-TL SAI; (2) Relatórios narrativos sobre os progressos do Pro PALOP-TL SAI; (3) relatórios de avaliação dos resultados do projeto; (4) Websites e outras redes sociais de instituições beneficiárias nos PALOP e em Timor-Leste; (5) Relatórios de atividades das instituições beneficiárias do projeto. Riscos: Detalhado no Anexo 1, na matriz de Registo de Risco.
	3.2 Número de pessoas que participam de eventos de sensibilização realizados pelos Parlamentos e Organizações da Sociedade Civil, com o apoio do projeto, em supervisão legislativa e monitorização social do SGFP (desagregados por sexo, por organização de origem, por país).	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 0; CV: 352; GB: 65; MOZ: 35; STP: 115; TL: 210.	ANG: 500; CV: 300; GB: 350; MOZ: 500; TL: 350.	
	3.3 Aquisição / modernização de sistemas TIC para os Parlamentos com o objetivo de promover abertura e eficiência legislativa	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 0; CV: 1; GB: 0; MOZ: 0; STP: 1; TL: 1.	PALOP-TL: Todos os Parlamentos usam plataformas de TIC para abertura legislativa.	

	3.4 Aquisição de sistemas de TIC para simplificar informações orçamentais e de despesas (plataformas de OSC)	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	PALOP-TL: 0.	PALOP-TL: pelo menos um sistema de TIC que permita simplificar as informações sobre orçamento e despesas dos países PALOP-TL está disponível e é gerido pelas OSC.	
	3.5 Número de Mecanismos formais de diálogo (reuniões formais e / ou sessões abertas) entre o Parlamento, as Instituições Superiores de Controlo - Ministérios das Finanças e a OSC, realizadas fora dos regulamentos / requisitos legais.	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 0; CV: 0; GB: 0; MOZ: 0; STP: 0; TL: 0.	PALOP-TL: todos usam reuniões formais e / ou sessões abertas.	
	3.6 Número de Deputados, funcionários parlamentares e Organizações da Sociedade Civil formados pelo projeto em Orçamento sensível ao género (desagregado por sexo, por organização de origem, por país)	Fase I do Pro PALOP-TL ISC	ANG: 95; CV: 60; GB: 60; MOZ: 25; STP: 30; TL: 180.	ANG: 150; CV: 60; GB: 90; MOZ: 150; TL: 90.	

ANNEX I - DoA (OFFICIAL VERSION)

SEÇÃO III - IMPLEMENTAÇÃO

3.1. LOCALIZAÇÃO, DURAÇÃO, GOVERNANÇA E GESTÃO

No que respeita à localização **da ação**, as atividades serão implementadas nos países ACP de língua oficial portuguesa (PALOP e Timor-Leste) - ou seja, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. A Unidade de Gestão do Projeto estará localizada em Cabo Verde e assegurará o acompanhamento direto da implementação diária com o Gabinete dos Ordenantes Nacionais do FED em Moçambique e a Delegação da UE - considerando que Moçambique é o país responsável pela coordenação da cooperação UE|PALOP TL.

O **período de implementação** específico desta Ação é definido nas Condições Especiais do Acordo de Delegação. O período de implementação desta ação, durante o qual as atividades serão executadas e os contratos e acordos correspondentes implementados, é de 36 meses, conforme especificado no Artigo 2 das Condições Especiais.

A ação será implementada em gestão indireta com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do qual a contribuição da União Europeia será confiada ao PNUD através de um acordo de delegação estabelecido no âmbito geral do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA).

A implementação desta ação implica o desenvolvimento de um Instrumento para apoiar e intermediar iniciativas para o desenvolvimento de capacidades, Cooperação Sul-Sul e Triangular, intercâmbios de experiências e aprendizagem "por pares", com a expectativa de promover mudanças baseadas em instituições, processos e recursos humanos, e dinâmicas transformacionais com o objetivo de alcançar os 3 (três) resultados.

Esta implementação é justificada pelas várias avaliações independentes que evidenciaram a boa capacidade e o historial do PNUD ao longo da implementação dos projetos do 10º FED PALOP-TL ISC e PALOP-TL PACE ⁹⁵, sobre os quais a ação atual pretende basear-se. Através destes projetos, o PNUD estabeleceu um conhecimento sólido do contexto, um acesso aberto e relações de trabalho fluidas com as instituições visadas - sendo a confiança um elemento essencial para intervenções em domínios ligados à governação-, o que facilitará os contactos e permitirá um arranque mais rápido das atividades.

O PNUD tem uma presença física em todos os seis países PALOP-TL (que podem ser "ativados" quando necessário), e todos os PALOP-TL são seus membros. Por estas razões, esta opção foi indicada pelos PALOP-TL como a preferida durante a última Reunião Ministerial em Praia (dezembro de 2016) e o último Comité Diretivo dos PALOP-TL ISC (fevereiro de 2018).

Para garantir o supracitado e a execução de todas as atividades previstas nos seis países beneficiários, o PNUD implementará o projeto de acordo com as suas regras e procedimentos por meio da Modalidade de Implementação Direta (DIM). As seguintes tarefas de execução orçamental serão asseguradas:

- ✓ Recrutar a equipa de gestão do Programa e os funcionários necessários ao cumprimento da Ação;
- ✓ Publicar, conceder e gerir contratos de acordo com as regras e procedimentos do PNUD;
- ✓ Acompanhar os procedimentos de implementação para a prestação de serviços e produtos, supervisionando a execução do Programa, como membro do Comité Diretivo;

⁹⁵ Programa de Apoio aos Ciclos Eleitorais de 2009–2011 nos países PALOP-TL.

- ✓ Publicar, conceder e acompanhar a implementação de Bolsas, de acordo com as regras e procedimentos do PNUD e as Condições do Acordo de Delegação;
- ✓ Estabelecer acordos de parceria (e outras ferramentas de implementação permitidas pelas suas regras e regulamentos) com organizações profissionais regionais, instituições de formação, etc., a serem identificados durante a fase inicial do programa, para executar/acolher algumas das atividades apoiadas pelo Instrumento.

Entre as organizações potenciais com parcerias regionais eficazes e bons resultados no âmbito do Pro PALOP-TL ISC e outras intervenções realizadas no âmbito da cooperação PALOP-TL|UE, que poderiam ser utilizadas no contexto do presente projeto são: IGEF (Angola), algumas das Associações da ‘Ordem dos Advogados’ dos países, associações profissionais da CPLP, o Centro de Formação Judicial (Maputo), o Centro de Liderança Criativa / Liderança do Programa para Além Fronteiras, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o LegisPALOP, O Conselho Nacional de Justiça no Brasil, o Centro de Estudos Judiciários (CEJ) em Portugal, etc. O PNUD continuará a ser o responsável perante a UE no que diz respeito à implementação da ação.

A **estrutura organizacional do projeto** baseia-se nas estruturas de gestão de projetos de dupla estratégia do PNUD, concebidas para garantir a inclusão e a apropriação da direção e política gerais do projeto, juntamente com a supervisão e a gestão diária.

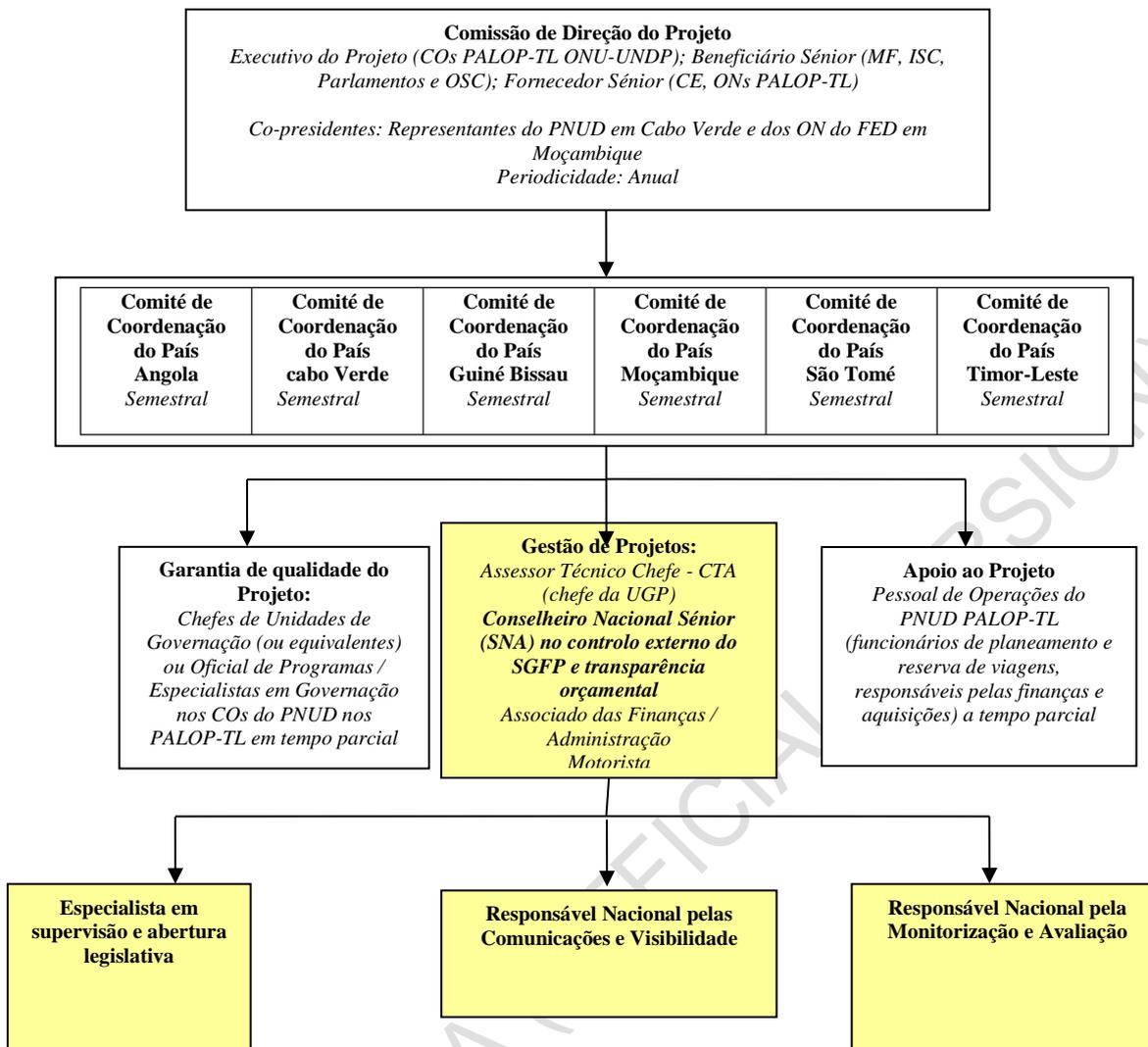
Os Comitês de Coordenação dos Países e uma Comissão de Direção dos PALOP / TL assegurarão que o projeto se mantém no bom caminho, dentro do prazo e do orçamento, ao mesmo tempo que cumpre os resultados previstos. Uma pequena e flexível Unidade de Gestão de Projetos (UGP), composta por uma equipa de especialistas recrutados, garantirá a implementação e a gestão diária do projeto. A UGP fornecerá diretamente e disponibilizará, através de diferentes instrumentos e mecanismos de assistência técnica, apoio especializado. A UGP também assegurará o relatório do projeto aos Comitês de Coordenação do País e à Comissão de Direção, bem como aos fornecedores seniores do projeto (Delegações PALOP-TL da União Europeia e Representações do PNUD no País), o que aumentará a coordenação dos doadores. Essa estrutura organizacional terá os seguintes papéis e responsabilidades:

- A) **Um Comité de Coordenação do País** em cada PALOP e Timor-Leste, co-presidido pelo Escritório do PNUD no país e um representante dos Ordenadores Nacionais (ON), composto pela Delegação da UE, Parlamento (Comissão Especializada em Finanças Públicas), ISC nacional (Tribunal de Contas), representantes do Ministério das Finanças e das OSCs envolvidas no projeto. Representantes de outros programas/ doadores com atividades proeminentes no setor podem ser convidados a participar nos Comitês de Coordenação do país. Este mecanismo, assegurado pelos Representantes Residentes do PNUD dos PALOP-TL, reunir-se-á conforme necessário e, em qualquer caso, pelo menos duas vezes por ano, para discutir o ambiente do setor local, planos e atividades partilhados, rever o progresso no planeamento e implementação dos planos de trabalho anuais, deliberar sobre questões de interesse comum, negociar respostas acordadas e analisar necessidades e riscos emergentes a nível nacional. Este fórum será uma parte importante da coordenação local em cada país beneficiário, com ênfase no desenvolvimento de políticas, colaboração e partilha de informação, de acordo com as decisões da Comissão de Direção do projeto.
- B) Uma **Comissão de Direção do Projeto PALOP-TL** para garantir que o projeto permanece no caminho certo, no prazo e dentro do orçamento. A Comissão de Direção reunir-se-á anualmente e seria responsável pela supervisão geral das atividades do projeto, incluindo supervisão financeira, e aprovação das alocações de recursos dentro do orçamento geral, conforme recomendado pela Unidade de Gestão do Projeto. Deve receber relatórios regulares da unidade de gestão, aprovar atividades e despesas

principais, chegar a um consenso e tomar decisões sobre qualquer alteração nos planos de trabalho que afetem a estrutura e a estratégia do projeto, realizar análises de risco e considerar o financiamento para questões emergentes. Estas responsabilidades serão asseguradas pela Unidade de Gestão de Projetos (UGP), que também forneceria serviços de secretariado e manteria contacto com os co-presidentes da Comissão de Direção (PNUD Cabo Verde e representantes dos ON do FED em Moçambique) na preparação de agendas, notificação aos membros, relatórios sobre as atividades de vários projetos e disponibilização de atas. Para além do executivo do projeto (Representações do PNUD em todos os países beneficiários) e do fornecedor (Delegações da UE e representantes dos ON), a Comissão de Direção inclui representantes dos PALOP e dos beneficiários de Timor-Leste (Ministérios das Finanças, Instituições Superiores de Controlo e representantes do Parlamento, particularmente Comissões do Orçamento), Organizações da Sociedade Civil (OSC). A Comissão pode reunir-se anualmente, física ou virtualmente (utilizando as instalações de videoconferência PALOP-TL recentemente instaladas).

- C) **A Equipa de Gestão do Programa:** uma equipa pequena, flexível e dedicada que administra, gere e monitoriza as atividades do dia-a-dia do projeto. Esta equipa será apoiada pela competência necessária para ser implantada nos outros países beneficiários. A equipa incluiria especialistas em diferentes áreas específicas do projeto, e alguns membros deveriam estar familiarizados com os procedimentos do PNUD nas modalidades de recrutamento, aquisição e execução de projetos. A equipa terá a seguinte estrutura:

Todos os custos do gabinete do do projeto foram referidos acima no ponto 2.2.2. relativo às atividades gerais indicativas, no âmbito da atividade 18.



SEÇÃO IV - REPORTE, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

4.1.MONITORIZAÇÃO E REPORTE

O dia-a-dia técnico e financeiro de **monitorização da implementação** desta ação será um processo contínuo e parte das responsabilidades do parceiro de implementação, ou seja, o PNUD. Para este fim, o PNUD estabelecerá um sistema de acompanhamento permanente interno, técnico e financeiro para a ação e elaborará relatórios regulares de progresso e relatórios finais em conformidade com os requisitos de apresentação de relatórios estabelecidos no Artigo 3 do Anexo II do Acordo UE-PNUD (Condições Gerais).

A Unidade de Gestão do Programa documentará a situação da linha de base para os resultados e cada indicador do projeto. A UGP garantirá que os Comités de Coordenação do País e os Comités Diretivos sejam informados periodicamente e que o último aprove o plano de monitorização e avaliação. Os instrumentos que serão utilizados para monitorizar o progresso em direção aos resultados incluirão:

- Reuniões semestrais dos Comités Coordenação de Países e reuniões anuais do Comité Diretivo (física ou virtualmente) para informar sobre o progresso da implementação do projeto e aprovar os resultados da avaliação intermédia;
- Missões trimestrais de monitorização e acompanhamento levadas a cabo pela UGP a cada país beneficiário;
- Resposta corporativa e plano de ação para a avaliação intermédia do projeto, que é um exercício limitado e independente para medir resultados e gestão.

Um plano de monitorização (Anexo 7) será atualizado e melhorado durante a fase inicial. O objetivo final da monitorização do projeto é aprender lições e incorporá-las para a melhoria dos projetos atuais e/ou futuros. Todas as atividades do Projeto serão acompanhadas de perto pela UGP com o apoio das Representações do PNUD nos PALOP e Timor-Leste.

A Comissão pode realizar visitas de monitorização adicionais ao projeto, quer através do seu próprio pessoal, quer através de consultores independentes recrutados diretamente pela Comissão para avaliações de acompanhamento independentes (ou recrutadas pelo agente responsável contratado pela Comissão para a realização dessas revisões).

O **relatório do projeto** fornecerá um relato preciso da implementação da ação, dificuldades encontradas, mudanças introduzidas, bem como o grau de realização dos seus resultados, medido pelos indicadores correspondentes, usando como referência o Quadro de Resultados/Estrutura Lógica. Após a fase inicial do projeto, à luz da formulação e aprovação inclusiva dos planos de trabalho anuais nacionais, o quadro de resultados estrutura lógica será revisto em acordo com a Entidade Contratante para refletir os indicadores e linhas de base resultantes deste exercício.

Os relatórios serão elaborados de forma a permitir o acompanhamento dos meios previstos e utilizados e dos pormenores orçamentais da ação. O relatório do projeto seguirá os requisitos padrão estabelecidos no art. 3 das condições gerais do acordo de delegação:

- relatórios narrativos e financeiros internos anuais; e
- relatórios narrativos internos semestrais (breve ponto de situação do projeto)
- relatórios finais do projeto.
- Reunião bimensal via videoconferência sobre a situação do projeto entre a UGP, o ON de Moçambique, a EUD de Moçambique e a EUD de Cabo Verde.

O relatório final, narrativo e financeiro, cobrirá todo o período da implementação da ação. São aplicáveis as disposições do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA) entre a União Europeia e as Nações Unidas, de 29 de abril de 2003, e o seu aditamento n.º 1, de 26 de fevereiro de 2014.

4.2.AVALIAÇÃO E AUDITORIA

Um plano de avaliação (Anexo 8) será desenvolvido durante a fase inicial. Os seguintes exercícios de avaliação serão realizados dentro do período de implementação do projeto, de acordo com as regras e procedimentos do PNUD:

- Uma avaliação intermédia do projeto, que é um exercício limitado e independente para medir resultados e a gestão; e
- Uma revisão final do projeto/lições aprendidas com o envolvimento das principais partes interessadas e beneficiários do projeto, com o objetivo de avaliar o impacto inicial do

projeto em comparação com a avaliação intermédia e os indicadores e metas de resultados do quadro de estrutura / estrutura lógica de indicadores de resultado e alvos.

Os consultores independentes recrutados com base em termos de referência especificamente estabelecidos realizarão uma avaliação externa intermédia.

Os países beneficiários, a Comissão e o PNUD analisam as conclusões e recomendações da avaliação intermédia e decidem conjuntamente as medidas de acompanhamento a realizar e as adaptações necessárias, incluindo, se for caso disso, a reorientação do projeto.

O PNUD informará previamente os Países Beneficiários das datas previstas para as missões externas. O País Beneficiário em questão deve colaborar de forma eficiente e eficaz com os peritos em avaliação e, *inter alia*, fornecer-lhes toda a informação e documentação necessárias, bem como o acesso às instalações e atividades do projeto.

A CE poderá levar a cabo a sua avaliação intermédia e final desta ação ou dos seus componentes, através de consultores independentes contratados pela Comissão. A avaliação intermediária será realizada para resolução de problemas, propósitos de aprendizagem, no que concerne à identificação de progresso no projeto, análise de desempenho e formulação de recomendações para a segunda parte do projeto. A avaliação final será realizada para fins de prestação de contas e aprendizagem a vários níveis (inclusive para revisão de políticas).

A Comissão informará o PNUD pelo menos 1 (um) mês antes das datas previstas para as missões de avaliação. O PNUD deve colaborar de forma eficiente e eficaz com os especialistas em avaliação e, *inter alia*, fornecer-lhes toda a informação e documentação necessárias, bem como o acesso às instalações e atividades do projeto.

Os relatórios de avaliação devem ser partilhados com o país parceiro e outras partes intervenientes chave. O PNUD e a Comissão analisarão as conclusões e recomendações das avaliações e, se for caso disso, em acordo com os países beneficiários, decidirão conjuntamente as medidas de acompanhamento a realizar e as adaptações necessárias, incluindo, se for caso disso, a reorientação do projeto.

Indicativamente, dois contratos de serviços de avaliação serão concluídos. A avaliação intermédia prevista durante o Q9 e a avaliação final prevista durante o Q17.

Sem prejuízo das obrigações aplicáveis aos contratos celebrados para a execução da presente ação, a Comissão pode, com base numa avaliação dos riscos, contratar serviços independentes de verificação das despesas e executá-los em conformidade com o Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo em vigor entre a União Europeia e as Nações Unidas.

O projeto estará sujeito aos procedimentos de auditoria interna e externa estabelecidos na Regulamentação Financeira, na Regras e nas diretrizes do PNUD.

Independentemente do acima descrito, as disposições do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA) entre a União Europeia e as Nações Unidas, de 29 de abril de 2003, e o seu aditamento n.º 1, de 26 de fevereiro de 2014, são aplicáveis.

ANEXOS

Anexo 1 - Estrutura Lógica

Anexo 2 - Calendário operacional indicativo

Anexo 3 - Matriz Doadora

Anexo 4 - Linhas de base do Impacto & Resultados

Anexo 5 - Carta de Brasília

Anexo 6 - Teoria da Mudança (ToC)

Anexo 7 - Plano de Monitorização

Anexo 8 - Plano de Avaliação

Anexo 9 - Registo de Riscos

Anexo 10 – ToR do Mecanismo de Cooperação Sul-Sul e Triangular