

COOPERAÇÃO
PORTUGUESA

IPAD Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

Linhas de Orientação para a Cooperação
Portuguesa



Lisboa, Março de 2010

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

Av. da Liberdade, 192

1250-052 Lisboa

www.ipad.mne.gov.pt

Índice

Introdução.....	4
1. Abordagem ao Desenvolvimento de Capacidades	6
1.1. Conceito de Desenvolvimento de Capacidades.....	6
1.2. Processo de Desenvolvimento de Capacidades	7
1.3. Princípios Básicos Eficazes no Apoio ao Desenvolvimento de Capacidades.....	9
1.4. Desenvolvimento de Capacidades em Estados Frágeis	10
2. Abordagem da Cooperação Portuguesa	12
2.1. Princípios Básicos	12
2.2. Níveis de Abordagem no Desenvolvimento de Capacidades.....	15
2.3. Modalidades e Áreas de Intervenção.....	16
2.4. Eficácia Organizacional da Cooperação Portuguesa	18

Introdução

O desenvolvimento de capacidades tem vindo a receber crescente atenção na discussão sobre o desenvolvimento e sobre a eficácia da ajuda, quer pelos doadores, quer pelos países parceiros, passando a ser considerado um elemento chave nos processos de desenvolvimento. O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, da OCDE, publicou, em Fevereiro de 2006, o documento “The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practices”¹, o qual constitui o quadro de referência internacional para a definição de Desenvolvimento de Capacidades. Este documento constitui também a base conceptual para o Desenvolvimento de Capacidades na política de cooperação portuguesa.

Há hoje um consenso internacional de que o processo de desenvolvimento de capacidades é, antes de mais, da responsabilidade dos países parceiros, desempenhando as agências de cooperação um papel de apoio. A Declaração de Paris (DP) sobre a Eficácia da Ajuda², adoptada em Março de 2005, apela para que o desenvolvimento de capacidades seja um objectivo de desenvolvimento explícito nas estratégias de desenvolvimento por país. De acordo com a DP os países parceiros reforçam as suas próprias capacidades de desenvolvimento com o apoio dos doadores tendo subjacente que:

- ✓ A capacidade de planificar, administrar, implementar e responder pelos resultados das políticas e programas é um elemento essencial para a realização dos objectivos de desenvolvimento, desde a análise e o diálogo até à implementação, monitorização e avaliação.
- ✓ Os países parceiros comprometem-se a integrar os objectivos específicos de reforço das capacidades nas estratégias de desenvolvimento nacional, e continuar a sua implementação através de estratégias de desenvolvimento de capacidades dirigidas pelos países, na medida do necessário.
- ✓ Os doadores comprometem-se a alinhar o seu apoio, quer se trate de análises ou de ajuda financeira, com os objectivos e as estratégias de desenvolvimento de capacidades dos países parceiros, utilizar eficazmente as capacidades existentes e harmonizar consequentemente o apoio para o desenvolvimento de capacidades³.
- ✓ Em matéria de Estados frágeis, e no sentido de reforçar a eficácia da ajuda, a visão de longo prazo do envolvimento internacional é estabelecer instituições nacionais ou outras

¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/36/36326495.pdf>

² http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/declaraparis_portg_1.pdf

³ Indicador 4: **Reforçar o desenvolvimento das capacidades através dum apoio coordenado** – Percentagem da ajuda prestada pelos doadores para reforço das capacidades através de programas coordenados compatíveis com as estratégias nacionais de desenvolvimento dos países parceiros. **50% dos fluxos de cooperação técnica** são implementados através de programas coordenados compatíveis com as estratégias nacionais de desenvolvimento.

que sejam legítimas, eficazes e sólidas. Embora os princípios orientadores para uma ajuda eficaz se apliquem também aos Estados frágeis, eles precisam de ser adaptados a realidades/contextos onde a apropriação e a capacidade são débeis, bem como às necessidades urgentes de fornecimento de serviços essenciais.

Da Agenda para a Acção de Acra (AAC)⁴ resultou um conjunto de compromissos com implicações ao nível do desenvolvimento de capacidades, nomeadamente:

- **Os países em desenvolvimento fortalecerão a sua capacidade para liderar e gerir o desenvolvimento**

- ✓ Sem uma capacidade robusta – instituições e sistemas fortes e capacidades ao nível local – os países em desenvolvimento não poderão assumir totalmente o controlo e gerir os seus processos de desenvolvimento. A cooperação técnica é um meio, entre outros, para desenvolver essa capacidade. Em conjunto, os países em desenvolvimento e os doadores tomarão as seguintes medidas para reforçar o desenvolvimento da capacidade:

- a) Os países em desenvolvimento identificarão, sistematicamente, as áreas em que é necessário reforçar a capacidade para executar e fornecer serviços em todos os níveis – nacional, subnacional, sectorial e temáticas – e conceberão estratégias para lhes dar resposta. Os doadores reforçarão a sua própria capacidade e competência de modo a darem uma melhor resposta às necessidades dos países em desenvolvimento.

- b) O apoio dos doadores ao desenvolvimento de capacidades será ditado pela solicitação/procura e concebido de modo a apoiar o domínio e a apropriação por parte do país. Para tal, os países em desenvolvimento e os doadores deverão: i) seleccionar e assegurar a gestão conjunta da cooperação técnica; e ii) promover a prestação da cooperação técnica através de recursos locais e regionais, incluindo a cooperação Sul-Sul.

Reconhecendo que a necessidade de apropriação e liderança dos processos de desenvolvimento de capacidades tem implicações na forma como as entidades externas se envolvem com os países parceiros, o presente documento: i) identifica, com base na experiência nacional e internacional, os elementos-chave das abordagens de desenvolvimento de capacidades bem sucedidas; e ii) define a abordagem da Cooperação Portuguesa ao desenvolvimento de capacidades.

⁴ <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/FINAL-AAA-in-Portuguese%5B1%5D.pdf>

1. Abordagem ao Desenvolvimento de Capacidades

A abordagem do desenvolvimento de capacidades evoluiu ao longo da história da cooperação internacional. De uma forma muito sintética a evolução foi a seguinte:

- Nos anos 60/70 a atenção centrou-se nos indivíduos, através da formação e aquisição de competências, sobretudo para o exercício de funções chave. No final dos anos 70 reconheceu-se que essa abordagem não tinha contribuído significativamente para a capacidade dos países em desenvolvimento.
- Nos anos 80 a atenção passou a centrar-se no papel das organizações e os esforços de ajuda deslocaram-se dos indivíduos para as organizações, sua reestruturação e mesmo redefinição. Contudo, no final da década, constatou-se que não se tinham registado mudanças significativas na capacidade das organizações. Se os indivíduos e as organizações são necessários, só por si não são suficientes: o desenvolvimento requer algo mais.
- Nos anos 90 emerge, pois, a constatação de que para além dos indivíduos e das organizações, é fundamental uma envolvente favorável⁵. Os três elementos devem estar alinhados para que o desenvolvimento de capacidades seja efectivo e sustentável.

Por outro lado, até há pouco tempo, doadores e países parceiros tendiam a olhar para o desenvolvimento de capacidades sobretudo como um processo técnico ou uma transferência de conhecimentos ou instituições do Norte para o Sul, negligenciando a importância crítica da liderança e da apropriação pelo país bem como a importância do contexto em que actuavam. O novo consenso, fortemente articulado na Declaração de Paris, identifica o desenvolvimento de capacidades como um processo necessariamente endógeno, fortemente liderado pelo país parceiro, com os doadores a desempenharem um papel de apoio. De acordo com esta visão, a liderança política e o modelo de governação são factores críticos nos esforços de desenvolvimento de capacidades.

É agora reconhecido que o desenvolvimento de capacidades envolve muito mais do que fortalecer os conhecimentos e as competências individuais. Ele depende fundamentalmente da qualidade das organizações em que trabalham e da envolvente institucional e societal – as estruturas e influências do poder e as instituições – em que estão imersas (OCDE, 2006).

1.1. Conceito de Desenvolvimento de Capacidades

No documento “The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practices” (OCDE, 2006), capacidade é definida como “a capacidade de pessoas, organizações e

⁵ Na literatura sobre desenvolvimento de capacidades o ambiente favorável é muitas vezes referido como nível organizacional ou nível institucional e societal.

sociedade como um todo administrarem as suas actividades com sucesso". O desenvolvimento de capacidades é entendido como "o processo através do qual as pessoas, organizações e sociedade como um todo, desencadeiam, fortalecem, criam, adaptam e mantêm a capacidade ao longo do tempo." A promoção do desenvolvimento das capacidades é "o que os parceiros externos – nacionais ou estrangeiros – podem fazer para apoiar, facilitar ou catalisar o desenvolvimento de capacidades e os processos de mudança com ele relacionados."

Dito de outra forma, o termo "desenvolvimento de capacidades" denota um processo de mudança, apropriado e liderado pelo país parceiro. O apoio dos doadores a esse processo é considerado um sucesso quando a cooperação contribui para que os países parceiros iniciem e reforcem processos de mudança sustentáveis que promovam objectivos de desenvolvimento numa base cada vez mais auto-suficiente.

1.2. Processo de Desenvolvimento de Capacidades

Não há um modelo único de desenvolvimento de capacidades que possa ser aplicado a todos os países. A abordagem do desenvolvimento de capacidades deve ser adaptada às circunstâncias específicas de cada parceiro, aprovada conjuntamente, usada e aperfeiçoada como base para a identificação das necessidades e para a formulação e acompanhamento das respostas.

O desenvolvimento de capacidades envolve processos complexos que geralmente envolvem um grande número de actores em diferentes níveis. Para apoiar estes processos de forma eficaz e em sintonia com as solicitações, é importante combinar uma série de instrumentos complementares com base na situação específica, no âmbito de uma abordagem coordenada.

O já referido documento da OCDE sobre desenvolvimento de capacidades afirma que "*a pedra angular do pensamento contemporâneo sobre a ajuda e a eficácia do desenvolvimento é a apropriação pelo país. A apropriação das políticas e programas tem como premissa a capacidade de exercê-la. A apropriação não começará a surgir na ausência de uma capacidade local suficiente*". Assim, ao nível país, as agências doadoras devem ser capazes de:

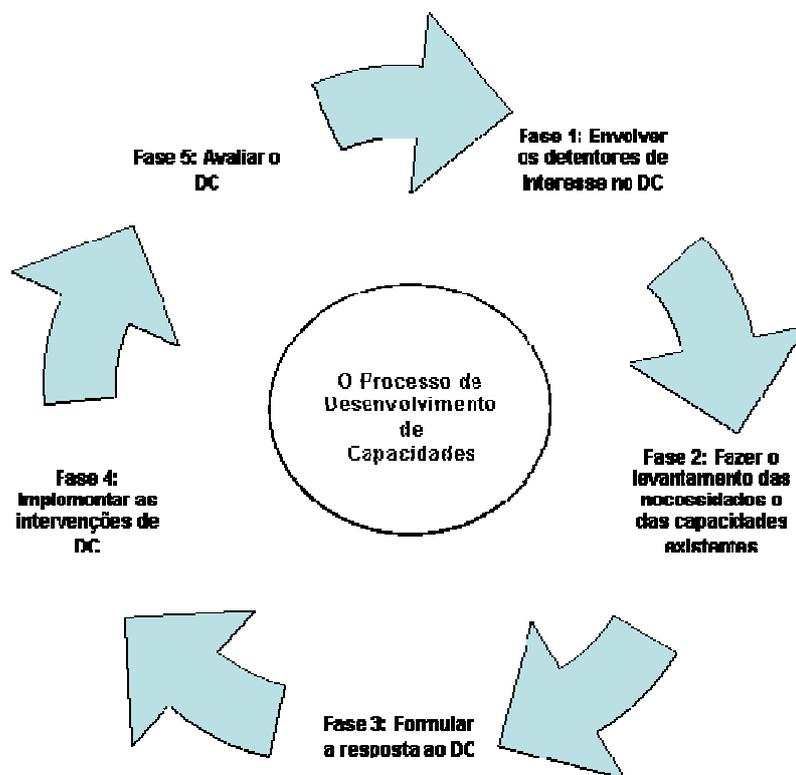
- (i) Desenvolver um entendimento com os países parceiros sobre os conceitos e objectivos do desenvolvimento de capacidades;
- (ii) Enfatizar a liderança e apropriação do país;
- (iii) Apoiar processos inclusivos e orientados para os resultados, com estruturas de prestação de contas, e;
- (iv) Utilizar os sistemas nacionais, na medida do possível.

Esta é uma abordagem exigente, que requer tempo, por envolver mudanças na estrutura organizacional, nos processos, procedimentos e modalidades de financiamento da cooperação.

De acordo com o PNUD⁶, a capacitação é um processo cíclico, que compreende cinco etapas:

1. **Envolver os detentores de interesse no desenvolvimento de capacidades** – Garantir um processo eficaz de desenvolvimento de capacidades (DC) exige um compromisso político por parte dos principais interessados e a inclusão do desenvolvimento de capacidades nas prioridades de desenvolvimento nacional;

Figura 1: O processo de desenvolvimento de capacidades



Fonte: PNUD, 2008.

2. **Capacidade de avaliar activos e necessidades** – É necessário colocar questões como "Capacidade para quê?" e "Capacidade para quem?". As respostas serão diferentes em função do contexto local e das prioridades específicas. O nível de capacidades existentes e desejado para o futuro também varia em cada caso. É preciso fazer o levantamento das capacidades existentes e identificar que capacidades são necessárias no futuro;

⁶ PNUD, 2008, Capacity Development. Practice Note.
http://www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/UNDP_Capacity_Development.pdf

3. **Formular uma resposta de desenvolvimento de capacidades** – Em função da identificação das necessidades são concebidas as respostas em matéria de apoio ao DC;
4. **Implementar as intervenções de desenvolvimento de capacidades** – A implementação não é um processo paralelo, mas sim parte integrante de um programa ou projecto em que o desenvolvimento das capacidades está incorporado. Para dar expressão concreta ao conceito de apropriação, durante a execução devem ser feitos esforços para usar os sistemas existentes, não criando outros paralelos, evitando-se desta forma a duplicação de trabalho, recursos e canais de comunicação. A utilização dos sistemas nacionais permite desta forma reduzir os custos de transacção e contribuir para o reforço da liderança do processo pelo país parceiro;
5. **Avaliar o desenvolvimento de capacidades** – A avaliação deve centrar-se na forma como os produtos contribuíram para a obtenção de resultados (desenvolvimento de capacidades) e, indirectamente, no impacto sobre os objectivos de desenvolvimento nacional.

Essas etapas são consecutivas, ainda que com duração variável, no quadro de um programa ou projecto. A duração deste ciclo depende de um grande número de factores, tais como a amplitude e profundidade do programa ou projecto, a complexidade da avaliação das capacidades existentes e da resposta ao DC e o hiato entre as fases de diagnóstico e de implementação. O apoio internacional pode ser dado em todas estas fases ou só em algumas.

1.3. Princípios Básicos Eficazes no Apoio ao Desenvolvimento de Capacidades

Da experiência internacional nesta matéria é possível identificar os seguintes princípios básicos:

1. Os doadores devem atender às necessidades de DC e **responder às solicitações** do país parceiro, as quais devem ter em atenção as prioridades nacionais. As capacidades existentes e as iniciativas de desenvolvimento de capacidades do parceiro devem ser, sempre que possível, o ponto de partida para o apoio externo ao DC, tendo subjacente uma abordagem adequada, flexível e orientadas para o processo.
2. Em consonância com o espírito da Declaração de Paris, a cooperação deve ser concebida com base na **parceria mútua** e na **responsabilidade conjunta** para a concretização dos objectivos de desenvolvimento acordados, reconhecendo-se a **apropriação** pelo país parceiro, e a importância da **utilização de sistemas e estruturas do parceiro**, os quais promovem a apropriação e reforçam ainda mais a capacidade dos sistemas e estruturas locais.

3. O **conhecimento do contexto** específico é um requisito essencial para delinear as contribuições dos doadores externos. Esse conhecimento radica, sobretudo, numa presença e **envolvimento de longo prazo**, programável, que facilita a parceria nos processos de reforma e de diálogo sobre políticas.
4. O desenvolvimento de capacidades envolve mudança de mentalidades, relações e comportamentos, sendo de particular importância a motivação como motor da mudança. "Qualquer programa de mudança precisa de agentes da mudança". Esta afirmação traduz a necessidade de **identificar os agentes da mudança** e os "campeões"⁷ da mudança.
5. É importante que os actores externos estejam conscientes da **dimensão política** do desenvolvimento de capacidades, de modo a que, ao apoiar o DC não se concentrem apenas nos aspectos técnicos mas igualmente na estrutura política, económica e social. A experiência tem demonstrado que as abordagens de DC que incidem em elementos isolados, negligenciando as suas interações com outros níveis são insuficientes e, portanto, ineficazes. As estruturas de decisão política, a todos os níveis, devem ser tidas em conta, bem como a sociedade civil e o sector privado e as interligações entre os diferentes detentores de interesse.

1.4. Desenvolvimento de Capacidades em Estados Frágeis

As situações de fragilidade apresentam desafios específicos para o desenvolvimento de capacidades. É necessário utilizar uma abordagem gradual e adaptada, e encontrar um equilíbrio entre as necessidades de longo prazo em desenvolver a capacidade sustentável, e responder a pressões de curto prazo para fornecer serviços básicos de saúde, educação e segurança.

Na Declaração de Paris, foi acordado que os princípios da eficácia da ajuda se aplicam igualmente à cooperação para o desenvolvimento em situações de fragilidade, nomeadamente em países emergentes de conflitos, mas que esses princípios têm que ser adaptados a ambientes em que o controlo e as capacidades são fracos. Desde então, foram estabelecidos os Princípios para um Bom Compromisso Internacional em Estados e Situações Frágeis. Para aumentar a eficácia da ajuda nestes contextos, foram assumidas as seguintes medidas:

- a) Realizar avaliações conjuntas na área da governação e das capacidades e examinar as causas de conflito, fragilidade e insegurança – envolvendo, até ao limite possível, as autoridades dos países em desenvolvimento e outros detentores de interesse relevantes.

⁷ Que tanto podem ser indivíduos, como organizações (ou unidades individuais dentro das organizações), e/ou instituições e regras formais ou informais.

- b) Ao nível de país, os doadores e países em desenvolvimento devem estabelecer e acordar um conjunto de objectivos realistas, conducentes à construção do Estado, que enfrentem as causas profundas de conflito e fragilidade e ajudem a garantir a protecção e a participação das mulheres. Este processo será construído por um diálogo internacional entre parceiros e doadores sobre estes objectivos, como pré-requisitos do desenvolvimento.
- c) Os doadores devem apoiar o desenvolvimento das capacidades, respondendo à procura, adaptado à realidade local e coordenado localmente. Devem trabalhar em conjunto com os países em desenvolvimento para delinear medidas provisórias, sequenciadas e que conduzam a instituições locais sustentáveis.

As situações de fragilidade são diversas, facto que também se reflecte na abordagem do desenvolvimento de capacidades. Embora as respostas operacionais variem, os princípios do desenvolvimento de capacidades devem ser aplicados sempre que possível.

Em Acra, os participantes do Fórum de Alto Nível reconheceram o desafio do desenvolvimento de capacidades em situações de fragilidade como uma questão que justifica uma atenção especial. Algumas das ideias chave que emergiram do debate de Acra incluem:

- Proteger as capacidades existentes;
- Envolver-se rapidamente para apoiar o desenvolvimento de capacidades;
- Quando a crise é grande, dar um apoio sustentado;
- Estabelecer mecanismos temporários de coordenação e de responsabilidade para o desenvolvimento de capacidades;
- Investir na aquisição de conhecimentos pelos agentes nacionais;
- Integrar os refugiados e deslocados, bem como envolver a diáspora, nos processos de DC.

Tendo por base a experiência dos doadores, a OCDE (2006) identificou as seguintes lições:

- Quando o nível de capacidades é baixo mas existe vontade política, os esforços de DC devem centrar-se selectivamente em funções centrais do Estado tendo como objectivo torná-lo minimamente eficaz no seu desempenho;
- Uma abordagem útil para captar apoio para o DC é o desenvolvimento de ferramentas de planeamento para usar em ambientes pós-conflito;
- Mesmo quando as condições práticas parecem desaconselhar esta abordagem, o apoio externo ao DC deve respeitar o princípio da mudança endógena e da promoção da liderança do país;
- Em alguns casos, a abordagem sectorial ou “alinhamento parcial” pode produzir benefícios estratégicos;

- Mesmo em Estados com enormes desafios de governação, pode ser alcançado um desenvolvimento de capacidades, ainda que numa escala reduzida.

2. Abordagem da Cooperação Portuguesa

Os principais países parceiros da cooperação portuguesa são os PALOP e Timor-Leste, com os quais Portugal mantém um relacionamento de longa duração ancorado num passado comum e em laços linguísticos, culturais e de matriz jurídica comum. Em alguns deles Portugal tem sido desde sempre o principal doador.

2.1. Princípios Básicos

A actuação em termos de DC deve ser conduzida no sentido de actuar como catalisador da mudança, estimular os processos de reforma, incentivar a inovação e a aprendizagem, tendo o cuidado de não excluir os sistemas nacionais existentes de todo o processo.

Tendo subjacente que o primeiro nível de responsabilidade pelo desenvolvimento de capacidades é do país parceiro, desempenhando a Ajuda externa um papel catalisador, a actuação da cooperação portuguesa é norteadada pelos seguintes princípios:

1. São os **países parceiros que identificam as necessidades** de apoio ao DC, com base nas prioridades de desenvolvimento nacional (alinhamento) e tendo presentes as áreas em que a cooperação portuguesa tem **vantagens comparativas**⁸. À identificação de necessidades corresponde um diálogo técnico que permite aferir a oportunidade e adequação de cada solicitação à capacidade de resposta da Cooperação Portuguesa. A esta capacidade técnica alia-se um conhecimento satisfatório e actualizado, por parte das instituições nacionais, das realidades concretas das instituições parceiras/homólogas, resultado de parcerias sectoriais de índole institucional e/ou no quadro da CPLP, onde o relacionamento se assume como *inter-pares*. Toda a cooperação sectorial portuguesa que se identifique como cooperação para o desenvolvimento de capacidades deve estar articulada entre si e de acordo com as prioridades definidas nos Programas Indicativos de Cooperação (PIC).
2. Promover a **apropriação e gestão pelo país parceiro**. A definição dos programas de capacitação é feita em conjunto com a instituição parceira, tendo em conta os objectivos estratégicos da instituição/departamento e as funções dos técnicos envolvidos. Na maior parte dos casos, e sempre que se trata de DC dos órgãos da administração

⁸Tal como expressas no documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf, e no documento de Auto-avaliação de Portugal para a implementação do Código de Conduta da UE, http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/Div_Trab_AutoAval_VF.pdf

central, é perspectivada a formação em exercício. É também prevista uma adequação dos programas da formação à realidade das organizações e seus contextos, com TdR comumente definidos e uma monitorização conjunta dos mesmos. O facto de este processo envolver, na grande maioria dos casos, técnicos de instituições homólogas permite uma actuação muito direccionada para a prática diária e para a acção.

3. Ter em consideração o **país e as suas especificidades**. O apoio ao desenvolvimento de capacidades tem como base uma compreensão aprofundada do contexto político, sociocultural, sectorial e institucional. A Cooperação Portuguesa adopta uma **abordagem flexível** que responde às necessidades e às condições de cada país, sector ou área e que permite fazer ajustamentos durante a implementação, em função da realidade. O sentido e a atenção do DC variam em função do nível de desenvolvimento do país parceiro⁹. O conteúdo e a abordagem variam em função dessa realidade, tendo subjacente a coerência das políticas para o desenvolvimento e a promoção de uma visão “whole of government” do país parceiro.
4. Ter em consideração os **níveis de capacidade existentes** e definir intervenções concretas de apoio ao DC a partir deles. A boa prática dita que os Currículo Vitae dos técnicos a envolver num determinado programa de desenvolvimento de capacidades sejam previamente partilhados de forma a adequar a intervenção à sua formação e experiência, para constituírem um efectivo contributo à apropriação dos conhecimentos e à mudança.
5. Ter subjacente o **conjunto mais amplo de reformas**, tanto ao nível da macroestrutura do Estado como da sua envolvente sectorial e regional, se tal for adequado à intervenção concreta, reforçado com uma negociação circunstanciada de nível estratégico (p. ex. num contexto de reforma da Administração, de reforma sectorial, e/ou de apoio à criação de capacidades para a implementação de novos programas de acção e até a certificação e impacto em termos de carreiras, que a intervenção tenha para os funcionários). **Evitam-se intervenções isoladas**, desfasadas da abordagem global ao país ou sector e integra-se o desenvolvimento de capacidades em programas mais vastos de apoio ao desenvolvimento do país parceiro. O DC tem mostrado ser um passo essencial e complementar aos apoios orçamentais macroeconómicos e sectoriais, dando resposta às carências de recursos humanos e de enquadramento legal para planear e gerir os fluxos financeiros obtidos, nomeadamente ao nível sectorial. A própria abordagem dos projectos de desenvolvimento de capacidades ao

⁹ Nível de pobreza e desenvolvimento económico, maturidade da economia de mercado, instituições e sociedade civil, bem como a força dos sistemas político, administrativo e fiscal.



nível das instituições de ensino superior aponta para uma perspectiva de reforço de competências na gestão/avaliação das estratégias de redução da pobreza.

6. Utilizar os **sistemas e estruturas nacionais**, trabalhando junto das estruturas que são objecto da intervenção, evitando assim a criação de unidades de implementação paralelas, contribuindo para que as inovações sejam aplicadas *in-loco* e sempre que possível testadas. Sempre que exequível, são utilizados os mecanismos financeiros e administrativos do país parceiro, promovendo a apropriação e reduzindo os custos de transacção.
7. Sempre que viável, **harmonizar** os procedimentos com os outros doadores presentes no terreno, como forma de potenciar a utilização de abordagens harmonizadas, como é o caso da cooperação delegada. Nos países e/ou sectores em que Portugal é o principal parceiro externo, funcionar como doador líder no esforço de harmonização na área do desenvolvimento de capacidades.
8. **Considerar opções diferentes e inovadoras** para o apoio ao desenvolvimento de capacidades. O apoio ao DC não tem modelos pré-definidos. A Cooperação Portuguesa aposta na utilização de recursos nacionais e regionais, incluindo a cooperação entre países em desenvolvimento e/ou emergentes e instrumentos inovadores, tirando partido dos avanços das tecnologias de informação e comunicação (p. ex., assistência técnica à distância). Mesmo na implementação de projectos, nomeadamente em intervenções de maior fôlego, é assumida a função estruturante do desenvolvimento de capacidades, sendo promovida a constituição de equipas de coordenação/gestão conjuntas.
9. O desenvolvimento de capacidades implica um **envolvimento de longo prazo** e pode ser promovido através de uma combinação de processos de curto prazo, de resposta a necessidades mais prementes e outros mais sustentáveis, com outros de mais longo prazo, tanto mais justificados quanto a maior parte dos parceiros da Cooperação Portuguesa são Estados em situação de fragilidade.
10. **Orientação para resultados**. As intervenções de DC devem garantir que os recursos e as actividades estão orientados para os resultados que se esperam alcançar e que estes produzem efeitos no desenvolvimento sustentável de capacidades. Assim, os TdR a acordar antecipadamente identificam indicadores de acompanhamento e avaliação da implementação do desenvolvimento de capacidades. Desta forma, adopta-se uma abordagem flexível que permite fazer ajustamentos, se necessário, durante a implementação. No contexto da gestão centrada nos resultados, a medição e avaliação do apoio ao desenvolvimento de capacidades é um grande desafio, até porque se trata

de acções de carácter imaterial de impactos a médio/longo prazo. Além disso, os elementos estratégicos que fazem parte do processo de DC como o sentimento de confiança, motivação, preocupação, criatividade e espírito cooperativo são difíceis de quantificar. Como resultado, medir e avaliar representa um desafio para todos os envolvidos no apoio ao desenvolvimento de capacidades.

11. **Aprender com a experiência e partilhar lições.** As futuras intervenções de desenvolvimento de capacidades devem ser definidas para maximizar a aprendizagem de cada um dos níveis de desenvolvimento de capacidades: individual, organizacional e institucional e societal. A aprendizagem relevante deve ser integrada na estruturação e gestão dos programas e intervenções futuras.
12. Criar **mecanismos e estratégias de saída** sustentáveis. Para alcançar os objectivos de longo prazo é estrategicamente importante olhar para os cenários pós apoio e incorporar mecanismos para assegurar a sustentabilidade do apoio português.

2.2. Níveis de Abordagem no Desenvolvimento de Capacidades

As boas práticas recomendam uma abordagem holística, conciliando as solicitações com a capacidade de resposta. Assim, o apoio da Cooperação Portuguesa ao DC tem subjacente uma abordagem integrada e interdependente entre os três níveis de intervenção: (i) no indivíduo (educação e formação); (ii) na organização (reestruturação, reforma, fortalecimento do sistema de gestão); e (iii) no quadro institucional/societal.

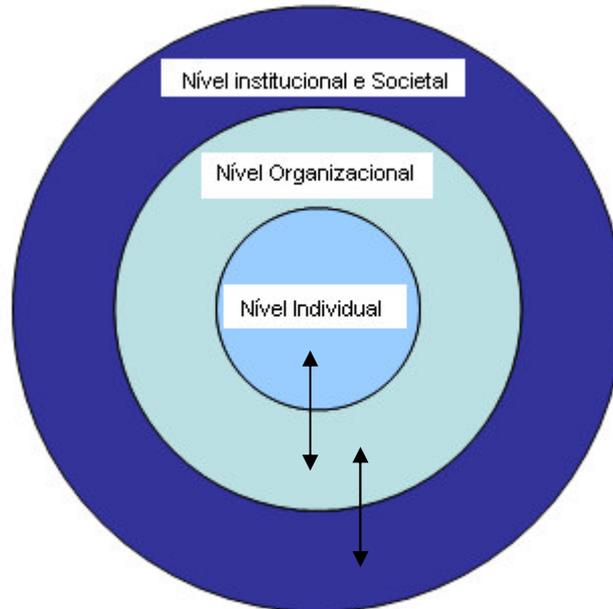
Por outro lado, o desenvolvimento de capacidades também ocorre em diferentes níveis geográficos e administrativos (nacional, regional e local). A interacção entre estes diferentes níveis e junto de diferentes actores (governamentais, sector privado e sociedade civil) pode potenciar a promoção do desenvolvimento da capacidade nos países parceiros.

Os três níveis de desenvolvimento de capacidade são:

1. O **nível individual**, no qual a capacidade se refere às aptidões, experiência e conhecimentos adquiridos individualmente. Cada pessoa é dotada de um conjunto de capacidades que lhe permite desempenhar funções em casa, no trabalho ou na sociedade em geral. Algumas delas são adquiridas através da formação e da educação, outros através de aprender fazendo.
2. O **nível organizacional**, o qual inclui as políticas, procedimentos e estruturas que permitem a uma organização funcionar e cumprir o seu mandato e que permite que as capacidades individuais se articulam e alcançam objectivos. Se estes estão bem

alinhados, a capacidade de agir de uma organização será maior do que a soma de suas partes.

Figura 2: Os três níveis de abordagem do desenvolvimento de capacidades



3. O **nível institucional e societal**, porque os indivíduos e as organizações não funcionam isoladamente. Fazem parte de um sistema mais amplo, que facilita ou dificulta a sua acção e desenvolvimento. Este sistema constitui o primeiro nível e é extremamente importante para a compreensão das questões da capacidade. Neste nível incluem-se as políticas, a legislação, as relações de poder e as normas sociais, que regem os mandatos, as prioridades, os modos de actuação e o empenhamento cívico em diferentes partes da sociedade. Determinar as regras existentes no relacionamento institucional, a interacção entre e dentro das instituições, e o impacto destes no posicionamento dos indivíduos, são um desafio fundamental para o processo de desenvolvimento de capacidades."

2.3. Modalidades e Áreas de Intervenção

O apoio ao desenvolvimento de capacidades nos países parceiros, tendo subjacente os princípios atrás enunciados, deve centrar a atenção nas áreas em que a cooperação portuguesa detém vantagens comparativas significativas, nomeadamente a língua comum, os quadros legais e institucionais, uma matriz jurídica semelhantes e conhecimentos especializados em determinadas áreas (quadro 1).

Quadro 1 – Aspectos chave e elementos em que assenta o desenvolvimento de capacidades nos seus três níveis, na cooperação portuguesa

Nível de capacidade	Aspectos-chave a desenvolver	Condições de base	Modalidade de intervenção da cooperação portuguesa
Individual	Criação de conhecimento, e de competências técnicas e de autonomia.	Educação de base	Bolsas de estudo (incluindo bolsas internas) e de formação profissional certificadas
	Vontade e capacidade de estabelecer objectivos e alcançá-los com os seus próprios conhecimentos e competências	Formação/experiência profissional	Apoio na formulação de sistemas de ensino
		Condições de Saúde	Apoio na elaboração de manuais escolares
		Segurança	Apoio à modernização curricular de forma a adequar a formação aos parâmetros internacionais que permitam o seu reconhecimento
		Vontade/determinação	Orientação/Tutoria em programas de especialização e de formação pós-graduada
			Criação de Gabinetes de Apoio ao estudante, ao nível do ensino superior, como medida de orientação e acompanhamento
			Formação de curta duração
			Intercâmbios e missões para partilha de conhecimento
			Apoio à investigação em saúde
			Apoio à consolidação do ensino superior
Organizacional	Os processos de tomada de decisão e sistemas de gestão, a cultura organizacional	Bens humanos (capacidade dos indivíduos que fazem parte das organizações)	Formação on-job, a partir da experiência diária de trabalho e do mandato do posto em questão, bem como do enquadramento legal e institucional concreto
	Identificação/definição das áreas a melhorar/modernizar	Bens físicos e de capital (equipamentos, materiais, etc.)	Suplementos salariais
	Identificação das reformas a implementar	Bens intelectuais (estratégia organizacional, sistema de gestão, manuais, informação estatística, produção de tecnologia, inquéritos e relatórios, etc.)	Apoio à elaboração de manuais de procedimentos
	Mobilização dos funcionários adequados a capacitar		Assessorias técnicas de curta duração para áreas específicas e com objectivos claramente definidos
	Assumpção de estratégias de implementação das medidas preconizadas/dos novos procedimentos	Organigramas claramente definidos e apropriados (humanos, intelectuais, físicos), métodos de gestão, etc.	Apoio à produção de informação estatística
	Criação de modelos de gestão d e carreiras	Liderança	Apoio pontual em equipamentos
Institucional / societal	O ambiente e as condições necessárias para que as capacidades individuais e organizacionais sejam aplicadas e o processo de tomada de decisão e enquadramentos necessários à formação/implementação de políticas e estratégias	Capacidades dos indivíduos ou organizações que fazem parte da sociedade	Apoio aos processos democráticos
		Quadro legal adequado	Apoio à elaboração de legislação
		Percepção da interacção com as normas e costumes tradicionais	Apoio ao sistema judicial e de segurança
		Instituições em áreas de soberania preparadas/enquadradas	Apoio às instituições formais
		Quadro de desenvolvimento da AP estabelecido	Apoio ao desenvolvimento de sistemas eficazes de informação pelo Estado
		Instituições formais (policias, legislação, regras, etc.)	
		Instituições informais (normas, costumes)	
Capital social, infra-estruturas sociais			

2.4. Eficácia Organizacional da Cooperação Portuguesa

Para alcançar os objectivos de desenvolvimento de capacidades o sistema de gestão centrada nos resultados para o desenvolvimento de capacidades terá que ser reforçado. A concepção, implementação e acompanhamento de abordagens do DC nos serviços de cooperação junto das Embaixadas precisam de ser reforçados. Esse reforço passa por uma gestão eficaz de recursos humanos, uma gestão do conhecimento e sistemas de suporte operacional. É necessária uma abordagem flexível, com maior ênfase na experimentação operacional, aprender fazendo, demonstrando resultados e adaptação organizacional e processual progressiva.

As linhas de orientação para o DC incluem um significativo programa de aprendizagem. O plano de acção enfatiza:

- (i) A apropriação nacional da procura por desenvolvimento de capacidades;
- (ii) A melhoria dos sistemas nacionais existentes em sectores e temas prioritários da CP;
- (iii) Modalidades de apoio ao desenvolvimento de capacidades flexíveis, programáticas e gerida por resultados;
- (iv) Maior utilização de todas as fontes disponíveis para proporcionar o desenvolvimento de capacidades; e,
- (v) Actualização contínua do conhecimento a partir da aprendizagem estruturada e da troca de informações.