

Ferramenta n.º 2

# Programação da Reforma do Sector de Segurança

Mpako Foaleng e Amadou Mahamane Ousmane



**DCAF**  
a centre for security,  
development and  
the rule of law

Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação  
do Sector de Segurança na África Ocidental



# Programação da Reforma do Sector de Segurança



Mpako Foaleng e  
Amadou Mahamane Ousmane



**DCAF**  
a centre for security,  
development and  
the rule of law

Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação  
do Sector de Segurança na África Ocidental



## Sobre os autores

Mpako Foaleng é doutorada em relações internacionais pelo Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais e de Desenvolvimento de Genebra. Especializou-se na reforma e governação do sector de segurança e já esteve envolvida em diferentes processos de RSS, em particular no Burquina Faso, Guiné, Mali e República Democrática do Congo, ao nível da assessoria, concepção, implementação e acompanhamento de programas e prestado apoio ao arranque de processos nacionais de reforma do sector de segurança. Mpako Foaleng integrou o Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF) em 2009, inicialmente como consultora na equipa internacional de aconselhamento ao sector de segurança (ISSAT) e posteriormente como responsável pelo programa de África. No passado, trabalhou nas áreas de segurança humana e protecção civil em situações de conflito e pós-conflito em África, respectivamente no Observatório de Deslocamento Interno (IDMC) do Conselho Norueguês para os Refugiados e na organização Refugees International. É autora de diversos estudos sobre as empresas de segurança privada e os mercenários em África.

Amadou Mahamane Ousmane é oficial superior de gendarmaria, formado pela Escola Especial Militar de Saint-Cyr, pela Universidade Paris I Panthéon-Sorbonne e pela Universidade Paul Valéry de Montpellier. Especialista em questões militares e problemáticas de segurança, presta aconselhamento na concepção de programas, no lançamento nacional de processos de RSS, bem como na implementação de projectos. Em particular, prestou apoio ao processo de RSS na Guiné, tendo participado simultaneamente na missão conjunta de avaliação do sector de segurança da UA, CEDEAO e ONU, na reforma do exército, incluindo o recenseamento biométrico e a passagem à reforma de mais de 4000 militares, bem como no lançamento de um ambicioso projecto de apoio ao controlo democrático e civil das forças de defesa e segurança. Amadou Mahamane Ousmane colaborou com o DCAF e a Organização das Nações Unidas como consultor de RSS no Congo e na Guiné, onde também prestou apoio à reforma da polícia através da introdução da polícia de proximidade.

**Editora:** Ornella Moderan

**Assistente editorial:** Lisa Boström

**Consultores editoriais:** Kossi Agokla e Fabrice Ramadan

## Conselho editorial

Emma Birikorang, Abdourahmane Dieng, Eboe Hutchful e Christophe Kougniazonde.

## Agradecimentos

Os autores e editores gostariam de agradecer o valioso contributo dado pelos seguintes colaboradores à elaboração desta ferramenta: Nanny Berr, Marie Brüning, Scott Deely, Anja Ebnöther, Jolie-Ruth Morand, Daniel de Torres e Okey Uzoechina.

## DCAF

O Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (*Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées de Genève, DCAF*) é uma fundação internacional estabelecida em 2000. É uma instituição líder à escala mundial nas áreas da reforma e da boa governação do sector da segurança. Em África, o DCAF apoia organizações regionais, instituições nacionais e intervenientes não-governamentais nos seus esforços para melhorar a eficácia e a transparência do sector de segurança.

**Foto de capa:** Jörg-Wolfhart Jonitz, 2011

**Traduzido para português por** Diana Tarré ([www.thelisbonettetranslations.com](http://www.thelisbonettetranslations.com))

**Tradução revista por** Ana Vozzone

**Design gráfico:** Alice Lake-Hammond ([www.alicelh.co](http://www.alicelh.co))

ISBN: 978-92-9222-371-7

© DCAF 2015

**Como citar:** Mpako Foaleng e Amadou Mahamane Ousmane, «Programação da Reforma do Sector de Segurança», em Ornella Moderan (ed.), *Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental*, (Genebra: DCAF, 2015).



### O que é a Caixa de Ferramentas?

Esta publicação faz parte da Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental. Visa apoiar a implementação do quadro de políticas para a reforma e governação do sector de segurança da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Através de orientações e conselhos práticos, adaptados ao contexto da África Ocidental e baseados em experiências regionais, a Caixa de Ferramentas visa facilitar a elaboração de políticas, bem como a implementação e gestão de processos de reforma do sector de segurança (RSS) a nível nacional.

### A quem se destina a Caixa de Ferramentas?

A Caixa de Ferramentas é um recurso desenvolvido para ser utilizado pela Comissão da CEDEAO e por todas as partes interessadas nacionais dos Estados-membros da CEDEAO, incluindo o poder executivo, o parlamento, o sistema judicial, as instituições civis responsáveis pelo controlo do sector de segurança e a sociedade civil. Também se destina aos outros intervenientes envolvidos em processos de RSS, como os parceiros internacionais.

### Qual é a estrutura da Caixa de Ferramentas?

A Caixa de Ferramentas é composta por oito publicações temáticas, chamadas Ferramentas:

- Ferramenta n.º 1: Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 2: Programação da Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 3: Boa Governação Financeira das Instituições de Defesa e Segurança
- Ferramenta n.º 4: Apoio Externo Eficaz à Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 5: Supervisão Parlamentar do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 6: Envolvimento da Sociedade Civil na Governação e Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 7: Prestadores Não-Estatais de Serviços de Segurança e Justiça e a Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 8: Integração do Género na Governação e Reforma do Sector de Segurança



### Quem desenvolveu o projecto?

A Caixa de Ferramentas foi produzida pelo Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF) a pedido da CEDEAO.

As Ferramentas foram redigidas maioritariamente por especialistas oeste-africanos, tendo sido revistas por um Conselho Editorial composto por investigadores e profissionais de renome mundial. Os membros do Conselho, também eles oriundos da África Ocidental, são especialistas na reforma e governação do sector de segurança, dispondo de longa experiência e excelente conhecimento da região.

A Caixa de Ferramentas foi produzida com o apoio financeiro dos ministérios dos negócios estrangeiros do Reino da Noruega e da Confederação Suíça.

# Índice

Lista de caixas . . . . .	iv
Siglas e Acrónimos . . . . .	v
1. Introdução . . . . .	1
2. Princípios orientadores da programação da RSS . . . . .	3
2.1. Apropriação do processo pelas instituições e populações . . . . .	3
2.2. Liderança nacional e o carácter inclusivo e participativo do processo. . . . .	4
2.3. A ancoragem da programação da RSS na reforma do Estado . . . . .	5
2.4. Uma visão única, um programa abrangente, dos projectos e planos de acção sectoriais e transversais . . . . .	5
2.5. Atribuição de prioridade aos aspectos ligados à governação, por oposição às reestruturações e apetrechamento. . . . .	6
3. Identificação dos intervenientes-chave da programação em função do papel que desempenham . . . . .	9
3.1. Prestadores estatais de serviços de justiça e segurança . . . . .	10
3.2. Principais ministérios de tutela . . . . .	10
3.3. Outros ministérios e instituições envolvidos dependentes do executivo . . . . .	10
3.4. Parlamento . . . . .	11
3.5. Instituições de supervisão independentes. . . . .	11
3.6. Intervenientes não-estatais de serviços de segurança . . . . .	11
3.7. Organizações da sociedade civil. . . . .	12
3.8. Parceiros externos na programação da RSS. . . . .	13
4. Avaliação preliminar . . . . .	15
4.1. O que é a avaliação preliminar?. . . . .	15
4.2. Como realizar uma avaliação preliminar? . . . . .	16
4.2.1. Preparação da avaliação preliminar. . . . .	16
4.2.2. Recolha e tratamento da informação . . . . .	17
4.2.3. Redacção do relatório da avaliação preliminar . . . . .	19
5. Formulação do programa. . . . .	21
5.1. Em que consiste a fase de formulação do programa? . . . . .	21
5.2. Como estruturar o quadro de formulação do programa? . . . . .	22
5.3. Garantir uma programação abrangente e integrada. . . . .	23
5.3.1. Os pilares sectoriais . . . . .	23
5.3.2. Questões transversais . . . . .	24
5.3.3. Salvaguarda da coerência do programa . . . . .	25
5.3.4. Planeamento de acções preparatórias e projectos prioritários. . . . .	25
5.4. Inclusão das ferramentas necessárias para a gestão do programa . . . . .	26
5.5. Elaboração de uma estratégia de comunicação e de sensibilização . . . . .	28
5.5.1. Porquê elaborar uma estratégia de comunicação? . . . . .	28
5.5.2. Como definir as mensagens a transmitir? . . . . .	29
5.5.3. Como determinar os métodos de comunicação adequados? . . . . .	30
5.5.4. Quem realiza a comunicação? . . . . .	31



<b>6. Assegurar a orçamentação e o financiamento do programa</b> . . . . .	<b>33</b>
6.1. Que critérios aplicar na orçamentação de um programa de RSS? . . . . .	33
6.2. Integração da programação da RSS no orçamento anual ou plurianual do Estado . . . . .	34
6.3. Mobilização de recursos adicionais junto dos parceiros de desenvolvimento . . . . .	35
6.4. Conjugar as contribuições externas com o financiamento nacional . . . . .	36
<b>7. Mobilização e coordenação dos intervenientes tendo em vista a implementação do programa</b> . . . . .	<b>39</b>
7.1. Mobilização das instituições de segurança e dos seus ministérios de tutela . . . . .	39
7.2. Identificação de parceiros de implementação na sociedade civil e reforço das suas capacidades . . . . .	40
7.3. Implementação de um mecanismo nacional de coordenação da RSS . . . . .	41
7.4. Gestão dos parceiros externos pelo mecanismo nacional de coordenação . . . . .	42
7.5. Coordenação no seio dos parceiros externos . . . . .	43
7.6. Desafios relacionados com a coordenação dos parceiros externos . . . . .	44
<b>8. Monitorizar e avaliar o programa</b> . . . . .	<b>49</b>
8.1. O que são a monitorização e a avaliação? . . . . .	49
8.2. Elaboração de um sistema de monitorização e avaliação . . . . .	50
8.3. Coordenação da monitorização e avaliação . . . . .	51
8.3.1. Coordenação nacional da monitorização e avaliação . . . . .	51
8.3.2. Mecanismos conjuntos de monitorização e avaliação com os parceiros externos . . . . .	51
8.4. Documentação do desempenho operacional e financeiro do programa . . . . .	52
8.5. Exploração das oportunidades de mecanismos internos e externos de monitorização e avaliação . . . . .	53
8.5.1. Operacionalização e aproveitamento dos mecanismos internos de monitorização e avaliação . . . . .	53
8.5.2. Exploração dos dados provenientes do controlo externo do sector de segurança em prol da monitorização e avaliação . . . . .	54
8.6. Definição das sequências de avaliação do programa . . . . .	54
<b>9. Reforço do papel da CEDEAO enquanto organização regional</b> . . . . .	<b>55</b>
9.1. Compreensão do papel político e estratégico da CEDEAO . . . . .	56
9.1.1. Acompanhamento da reconfiguração da paisagem interna . . . . .	56
9.1.2. Promoção da integração de uma abordagem regional . . . . .	56
9.1.3. Reforço da liderança nacional ao nível estratégico . . . . .	56
9.1.4. Apoio aos Estados-membros na gestão da assistência internacional . . . . .	57
9.2. Compreensão da função normativa da CEDEAO . . . . .	58
9.3. Recomendações destinadas a reforçar o apoio técnico e operacional da CEDEAO . . . . .	59
9.3.1. Documentação de boas práticas e ensinamentos colhidos da experiência regional . . . . .	59
9.3.2. Criação de espaços de troca e partilha de experiências entre os Estados-membros . . . . .	60
9.3.3. Formação de peritos oeste-africanos em RSS . . . . .	60
9.3.4. Implementação de um mecanismo comum de gestão e destacamento de peritos regionais . . . . .	61
<b>Lista de verificação: Fazer face aos desafios da programação da RSS</b> . . . . .	<b>63</b>
<b>Recursos adicionais</b> . . . . .	<b>66</b>
<b>Notes</b> . . . . .	<b>67</b>

---

## Lista de caixas

---

Caixa 1: Visão geral das fases de programação da RSS . . . . .	2
Caixa 2: Estrutura nacional de pilotagem da RSS: O exemplo da Guiné. . . . .	5
Caixa 3: Considerar a complexidade do contexto político e socioeconómico . . . . .	6
Caixa 4: A diversidade das OSC . . . . .	12
Caixa 5: Reunir uma equipa de peritos encarregue de realizar a avaliação preliminar . . . . .	16
Caixa 6: Fontes de informação para a análise documental preparatória . . . . .	17
Caixa 7: Exemplos de instrumentos para a recolha de informação . . . . .	17
Caixa 8: Integração da perspectiva de género na recolha de informações . . . . .	18
Caixa 9: Estrutura do grupo técnico de formulação do programa na Guiné. . . . .	22
Caixa 10: Exemplos de pilares sectoriais e de questões transversais . . . . .	23
Caixa 11: Ter em consideração o desequilíbrio entre as diferentes componentes do sector de segurança . . . . .	24
Caixa 12: Planificação da gestão de riscos . . . . .	27
Caixa 13: A comunicação como forma de reforçar o elo entre o exército e a nação: o caso do Togo . . . . .	29
Caixa 14: Algumas ferramentas de comunicação de massas. . . . .	31
Caixa 15: Pontos importantes para o financiamento nacional da RSS. . . . .	37
Caixa 16: Desafios relacionados com a independência e neutralidade das organizações da sociedade civil . . . . .	41
Caixa 17: Quadro nacional de coordenação . . . . .	41
Caixa 18: Necessidade de liderança nacional . . . . .	43
Caixa 19: Exemplos de mecanismos de coordenação no seio dos parceiros externos . . . . .	44
Caixa 20: Desafios relacionados com a coordenação dos parceiros externos e vias de resolução . . . . .	46
Caixa 21: A cadeia de resultados (representação simplificada) . . . . .	50
Caixa 22: Exemplo de níveis e objectivos dos painéis de avaliação . . . . .	53
Caixa 23: O papel das Comunidades Económicas Regionais (CER) na reforma do sector de segurança, de acordo com o Quadro de Políticas para a Reforma do Sector de Segurança da União Africana . . . . .	55
Caixa 24: O apoio político da CEDEAO na Guiné-Bissau . . . . .	58
Caixa 25: Princípios básicos dos programas de RSS de acordo com a Proposta do Quadro de Políticas da CEDEAO . . . . .	58
Caixa 26: Partilha de experiências da Guiné em matéria de RSS . . . . .	60
Caixa 27: Conselhos práticos para a criação de um banco de peritos regionais. . . . .	61

---

## Siglas e Acrónimos

---

ASSEREP	African Security Sector Reform Programme – Programa de Reforma do Sector de Segurança em África
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CER	Comunidade Económica Regional
CTP	Coordenador técnico principal
DDR	Desarmamento, desmobilização e reintegração
DERP	Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza
ECOMIB	ECOWAS Mission in Guinea-Bissau – Missão da CEDEAO na Guiné-Bissau
FDS	Forças de defesa e de segurança
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização(ões) da sociedade civil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RSS	Reforma do Sector de Segurança
UA	União Africana
UE	União Europeia



## Introdução

A programação é uma etapa importante da condução, por qualquer Estado, de uma reforma do sector de segurança (RSS). Esta etapa permite não só determinar a natureza das alterações que se almeja alcançar no funcionamento do sector de segurança, mas também planear a sua implementação de forma estruturada e mensurável no tempo. Permite ainda estruturar e documentar todo o processo de reforma.

Do ponto de vista técnico, o exercício de programação atende aos requisitos clássicos de um ciclo de programa apoiado nos princípios de responsabilidade e mensurabilidade. Centrando-se nos efeitos e impactos que se pretende alcançar na sociedade em causa e não nas actividades levadas a cabo, o exercício de programação consiste na elaboração de um conjunto estruturado de acções destinadas a alcançar objectivos específicos, que contribuem para melhorar a governação e a eficácia do sector de segurança.

É importante que a programação da RSS assente, em todas as suas etapas, numa estrutura nacional participativa, que garanta a coerência global do programa e promova a apropriação nacional. O exercício de programação inclui geralmente as seguintes acções:

- Identificação das partes interessadas;
- Realização de uma avaliação prévia que determine as ameaças e necessidades em matéria de segurança, bem como a capacidade das instituições para lhes fazer face;
- Definição dos objectivos a alcançar através do processo de RSS e identificação das áreas prioritárias;
- Formulação do conteúdo do programa e definição das modalidades de aplicação;
- Implementação de uma estratégia de comunicação e de sensibilização;
- Implementação de um sistema de monitorização e avaliação que permita documentar os progressos conseguidos relativamente aos objectivos visados e, se necessário, realização das adaptações necessárias;
- Orçamentação do programa e mobilização dos financiamentos;
- Execução do programa e coordenação dos intervenientes.

Estas diferentes acções constituem as etapas em torno das quais esta Ferramenta se articula. Embora estas etapas sejam definidas de forma independente umas das outras, importa notar que a programação é um processo contínuo, composto por uma série de operações interdependentes, conforme ilustra a Caixa 1.

## Caixa 1: Visão geral das fases de programação da RSS


 Continuação: comunicação, coordenação, monitorização e avaliação das etapas


## Abordagem fundamental: liderança nacional da programação

Com o apoio contínuo da CEDEAO

## Princípios orientadores da programação da RSS

A programação da RSS obedece a vários princípios orientadores, indispensáveis para garantir a coerência e promover a apropriação nacional do processo. Embora o contexto e a extensão dos processos de RSS variem consoante a situação, todas as reformas têm como objectivo comum reforçar a eficiência do sector de segurança e a responsabilidade dos seus intervenientes. Estes objectivos devem orientar toda a programação da RSS.

Para garantir o cumprimento destes objectivos, há vários princípios fundamentais que devem ser tidos em consideração de forma sistemática. Estes incluem a apropriação do processo de reforma por todas as partes interessadas, o carácter inclusivo e participativo do processo, a ancoragem da RSS na reforma do Estado e a adopção de uma abordagem holística relativamente ao sector de segurança, dando prioridade aos desafios de governação.

---

### 2.1. Apropriação do processo pelas instituições e populações

---

Enquanto processo fundamentalmente endógeno, a reforma do sector de segurança implica a participação activa de todas as partes interessadas nacionais, que devem sentir-se envolvidas no processo e proprietárias do mesmo. Longe de se limitar às esferas centrais de decisão, o processo deve ser objecto de uma apropriação activa por todas as partes interessadas, que deve ocorrer a vários níveis.

Para garantir esta apropriação nacional, as partes interessadas devem partilhar um sentimento de empenho mútuo e de responsabilidade conjunta a quatro níveis:

- **Cidadãos e comunidades**, ou seja, os diferentes constituintes da população (homens, mulheres, raparigas e rapazes<sup>1</sup>) que são os grupos-alvo dos objectivos de segurança e de justiça;
- **Estado**, que é o garante da estabilidade nacional e da resposta às necessidades de segurança e justiça de cada cidadão, de acordo com o princípio da responsabilidade consagrado nos artigos 4.º e 41.º do Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO;
- **Instituições de segurança e de justiça**, que são os instrumentos através dos quais o Estado age especificamente em prol das populações em matéria de segurança e justiça;
- **Funcionários dessas instituições**, ou seja, os homens e mulheres que representam e agem em nome das instituições de segurança e de justiça.

Para assegurar a apropriação nacional, que constitui o primeiro requisito de qualquer processo nacional de RSS, é importante que estas quatro categorias de intervenientes cheguem a um entendimento comum em relação às necessidades das populações e do Estado em matéria de segurança, à capacidade das instituições para lhes dar resposta e aos objectivos a alcançar através da RSS. A integração das perspectivas expressadas por estes diferentes níveis de intervenientes é indispensável para a programação de qualquer RSS e constitui um garante inicial da pertinência da abordagem adoptada.

## 2.2. Liderança nacional e o carácter inclusivo e participativo do processo

*Os intervenientes nacionais asseguram a liderança do processo de reforma, cujo conteúdo e modalidades são definidas por si. Os parceiros internacionais (parceiros externos) devem limitar-se a acompanhar e a prestar apoio a este processo, e não procurar liderá-lo.*

Uma vez que a RSS é um processo nacional, é fundamental que a política e o programa de reforma do sector de segurança sejam desenvolvidos, geridos e implementados pelos intervenientes nacionais e não por intervenientes externos<sup>2</sup>. De facto, são os intervenientes nacionais que dão início ao processo de RSS e que assumem a sua condução, incluindo os aspectos de programação, através de um dispositivo intersectorial amplo, que permita uma abordagem participativa e inclusiva. Tal requer a implementação de plataformas interactivas, abertas a todas as partes interessadas nacionais: não só instituições nacionais, mas também sindicatos, associações de jovens, organizações de mulheres e outros elementos da sociedade civil.

Este dispositivo inclusivo permite invocar um sentimento de responsabilidade conjunta e uma dinâmica de colaboração entre todos os intervenientes nacionais, para assim fazer nascer soluções endógenas e concertadas, adaptadas aos problemas identificados e às necessidades de cada um. O alicerçar do processo de reforma nesta dinâmica inclusiva e participativa promove a adopção de uma abordagem concebida de forma abrangente e a longo prazo.

No plano institucional, a afirmação da liderança nacional na condução do processo de reforma passa, muitas vezes, pela implementação de uma estrutura nacional de pilotagem e de coordenação da RSS, como foi o caso na Guiné (ver Caixa 2). Esta estrutura, supervisionada a nível central pelos principais decisores nacionais (chefes de Estado, de governo e das instituições-chave), assenta no entanto numa estratificação que se estende ao nível da descentralização, que propicia um processo participativo (ver também a Secção 7.3). É importante que as mulheres façam parte do sistema a todos os níveis, inclusive nas esferas de decisão. Este requisito, que está longe de ser puramente formal, permite garantir um processo inclusivo, representativo e sustentável. A qualidade de membro da estrutura nacional de pilotagem e coordenação da RSS está reservada às partes interessadas nacionais (incluindo a sociedade civil), podendo os parceiros externos ser convidados a participar a um ou mais níveis, de acordo com modalidades previamente definidas.

É importante que a estrutura ou mecanismo nacional de RSS sejam criados por um acto oficial adoptado ao mais alto nível, como um decreto presidencial, que lhe confira um mandato explícito e demonstre o apoio político necessário ao cumprimento da sua missão. As boas práticas recomendam que este acto oficial também preveja os diferentes órgãos internos da estrutura, a sua organização e as suas prerrogativas, bem como as regras que regem o seu funcionamento.

**1**  
Consultar a  
Ferramenta n.º 1,  
Liderança Política e  
Apropriação Nacional  
dos Processos da  
Reforma do Sector de  
Segurança

### Caixa 2: Estrutura nacional de pilotagem da RSS: O exemplo da Guiné

Na Guiné, a supervisão, a orientação político-estratégica e o acompanhamento da implementação do programa de reforma do sector de segurança foram confiados a um Comité Nacional de Pilotagem da RSS (CNP-RSS). Criado por decreto em Abril de 2011 para dar resposta às recomendações feitas pelo relatório de avaliação do sector de segurança de Maio de 2010, o CNP-RSS foi colocado sob a autoridade do Presidente da República.

## 2.3. A ancoragem da programação da RSS na reforma do Estado

Longe de ser um processo separado e isolado dos outros esforços de governação, a RSS faz parte de uma visão global do desenvolvimento do Estado, suportada pelos documentos estratégicos relevantes. Portanto, é importante ancorar a programação da RSS no quadro mais amplo das reformas institucionais e dos esforços de modernização do Estado e da administração pública.

Geralmente, os países da África Ocidental possuem documentos-quadro que definem as suas políticas, estratégias e orientações gerais em matéria de governação, nomeadamente os Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERP), elaborados em consonância com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)<sup>3</sup>. No caso da Serra Leoa, o constante alinhamento da reforma do sector de segurança com os vários DERP que foram sendo elaborados desde 2005<sup>4</sup> permitiu melhorar a coerência programática ao nível estratégico. Na vizinha Libéria, a *Agenda para a Transformação até 2030* actua como documento estratégico de referência para uma programação da RSS articulada com as outras prioridades nacionais.

Além de documentos-quadro como os DERP, alguns países possuem igualmente uma política nacional de segurança e de defesa que define as orientações prioritárias nestes domínios específicos. Trata-se de um documento de referência que apresenta uma visão integrada da segurança a nível nacional.

Se nenhum destes documentos estratégicos estiver disponível, é importante planear a sua elaboração a montante do exercício de programação da RSS. A formulação ou revisão de documentos de política e estratégia nacional de segurança e defesa, em particular, é um pré-requisito de qualquer reforma, mesmo que de pequena envergadura.

## 2.4. Uma visão única, um programa abrangente, dos projectos e planos de acção sectoriais e transversais

Um programa de RSS deve assentar numa visão abrangente da segurança, apresentar uma abordagem holística e intersectorial, identificar todas as questões de segurança e zelar pela consistência institucional, bem como pela complementaridade operacional dos intervenientes de segurança.

Quer sejam empreendidos após uma crise ou conflito grave ou como parte dos esforços contínuos destinados a melhorar constantemente a governação da segurança, até em tempos de paz, os programas de RSS lidam com as questões de desempenho do aparelho de segurança e com a aplicação de regras de comportamento individual e colectivo, bem como com o controlo democrático do sector de segurança. Longe de serem intervenções isoladas, os programas de RSS fazem parte de uma dinâmica mais ampla de construção do Estado de direito e de consolidação da paz. Como tal, devem ser coordenados com os outros processos de governação, que muitas vezes se realizam em paralelo, como a justiça transicional, o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração de antigos combatentes (DDR) ou mesmo a luta contra a proliferação de armas ligeiras e de pequeno porte.

Concebida de forma abrangente e integrada, a reforma é, todavia, conduzida através de projectos e planos de acção sectoriais, que constituem mecanismos de implementação específicos para cada área de intervenção (reforma da defesa, da polícia, das alfândegas, etc.).

Além destes projectos e planos de acção, é útil desenvolver projectos conjuntos que envolvam a totalidade do sector de segurança, para abordar as temáticas ou assuntos transversais que afectam todos os intervenientes. Normalmente, estes projectos transversais podem assentar em questões como a integração da dimensão do género, a modernização das estruturas administrativas e a implementação de sistemas de gestão de recursos humanos de alto rendimento, o desenvolvimento de mecanismos de controlo interno, as modalidades de controlo democrático, etc. (ver também a Secção 5.3).

### Caixa 3: Considerar a complexidade do contexto político e socioeconómico

Em muitos países da África Ocidental, a debilidade das instituições e da governação democrática, a insuficiência de recursos endógenos e a falta de dinamismo na conjuntura socioeconómica estão na base de um ambiente político e de segurança instável. Todos os Estados-membros da CEDEAO, embora em diferentes fases, estão envolvidos num processo de transição democrática. Alguns já estão em fase de consolidação (Gana, Senegal ou Cabo Verde), ao passo que outros estão a trabalhar para estabelecer uma verdadeira autoridade e legitimidade estatais.

As forças de defesa e de segurança (FDS), à semelhança dos outros elementos que constituem as nações, também estão envolvidas em processos de transição e transformação que visam firmar o seu lugar e a sua missão na construção de um Estado de direito democrático e respeitador das liberdades fundamentais. Como tal, é importante firmar o exercício de programação numa discussão nacional mais ampla sobre os papéis e responsabilidades do sector de segurança no que diz respeito aos princípios de equilíbrio de poder e de boa governação.

## 2.5. Atribuição de prioridade aos aspectos ligados à governação, por oposição às reestruturações e apetrechamento

Aquando da programação, é importante ter em conta dois aspectos distintos, mas complementares: o «soft» e o «hard».

O aspecto *soft* diz respeito a tudo o que seja do domínio da governação, a tudo o que é intangível, ou seja:

- Valores e normas éticos e deontológicos;
- Quadros jurídicos e regulamentares;
- Atitudes e comportamentos individuais e colectivos;
- Normas de responsabilidade e responsabilização;
- Reforço de capacidades, sensibilização, etc.

Por outro lado, o aspecto *hard* diz respeito a tudo o que é de natureza física ou relativo ao material, como o apetrechamento e as infra-estruturas do sector de segurança, incluindo a sua manutenção e a formação para a sua utilização.

A experiência demonstra que, muitas vezes, as administrações têm tendência para centrar a sua atenção nas necessidades puramente materiais, arriscando dissociar estas reivindicações das questões de gestão e governação. O risco de um programa de RSS resvalar para um programa de apetrechamento das forças de defesa e segurança (FDS) é, assim, grande, o que não permite dar uma resposta sustentável aos desafios identificados. Além disso, o custo dos apetrechos e infra-estruturas de segurança pode atingir montantes astronómicos e aparentar ser de tal forma exagerado que pode pôr em causa a qualidade da programação e desincentivar os parceiros.

Ao contrário dos investimentos *hard*, cujo tempo de vida é limitado, o privilegiar das dimensões *soft* da reforma permite um impacto mais duradouro na gestão das necessidades humanas e materiais, nomeadamente através da modernização do sistema de gestão de recursos humanos, da racionalização dos procedimentos de aquisição e gestão de bens, da uniformização dos protocolos de comunicação interna, ou, até, da consideração sistemática das necessidades específicas relacionadas com o género.

Durante a programação da RSS, é importante zelar pela existência de complementaridade e de um equilíbrio adequado entre o *soft* e o *hard*. Como tal, a formação e apetrechamento das FDS devem ser abordados na perspectiva de uma profissionalização destas forças, de uma gestão sustentável dos recursos humanos mobilizados e de uma optimização dos recursos materiais colocados à sua disposição, e não como um fim em si. Não se trata de rejeitar de imediato todas as exigências materiais, mas de zelar por articulá-las com os objectivos de governação e de prestação de serviços que são o cerne do programa de RSS.

Tal implica, por exemplo, que a aquisição de novos equipamentos de combate ou de manutenção da ordem se faça acompanhar não só por formação técnica sobre a sua utilização, mas também por formação deontológica sobre as regras do uso da força. A aquisição destes materiais também pressupõe o reforço das capacidades institucionais em matéria de manutenção dos equipamentos e de contabilidade de existências, a fim de garantir uma gestão transparente e optimizada dos activos. A tomada em consideração de todas estas dimensões, mesmo antes da decisão de adquirir novos equipamentos, condiciona a eficácia operacional das instituições de defesa e segurança.

Por isso, a entidade responsável por coordenar a RSS deve usar pedagogia para levar os intervenientes de segurança a compreender que a reforma não se limita à consideração das exigências materiais. Também exige a melhoria dos quadros de gestão e das estruturas de governação para alcançar os resultados estratégicos esperados.



## Identificação dos intervenientes-chave da programação em função do papel que desempenham

A RSS afecta as prerrogativas de variadíssimos intervenientes nacionais, que devem ser consultados aquando da programação de acordo com o papel de cada um. Tendo em conta o carácter político e técnico da RSS, é importante criar, desde o início do processo, um quadro de consulta amplo e inclusivo, restringido, no entanto, os intervenientes a um número que permita a criação de um ambiente de trabalho verdadeiramente operacional.

Geralmente, a estrutura nacional de coordenação da RSS é responsável por coordenar o exercício de programação em articulação com todos os intervenientes relevantes. O envolvimento destes intervenientes na programação da RSS é fundamental porque:

- ✓ Podem influenciar o contexto da programação da RSS a montante;
- ✓ Estão na melhor posição para assegurar que o programa de RSS toma devidamente em consideração as suas respectivas funções na governação da segurança;
- ✓ A sua participação activa contribui para a dinâmica endógena que constitui a abordagem fundamental da RSS.

A lista de intervenientes nacionais que devem estar envolvidos na programação varia de país para país, consoante o contexto<sup>5</sup>. A realização de um levantamento permite identificar estes intervenientes e classificá-los de acordo com critérios definidos, como o seu papel institucional, a sua contribuição técnica ou até a sua legitimidade. É à luz destes parâmetros que se determinam as modalidades e momentos adequados para associar cada tipo de interveniente. Assim, alguns estarão envolvidos ao longo de todo o ciclo de programação, através de modalidades que podem evoluir de uma etapa para outra, ao passo que outros só serão consultados em etapas específicas.

Entre os principais intervenientes associados ao exercício de programação, distinguimos geralmente:

- Prestadores estatais de serviços de justiça e segurança;
- Principais ministérios de tutela;
- Outros ministérios e instituições envolvidos;
- Parlamento;
- Instituições de supervisão independentes;
- Intervenientes não-estatais prestadores de serviços de justiça e segurança;
- Organizações da sociedade civil;
- Parceiros externos (ou seja, internacionais).

---

### 3.1. Prestadores estatais de serviços de justiça e segurança

---

Os prestadores estatais de serviços de justiça e segurança são intervenientes fundamentais. O seu envolvimento na programação é essencial porque é através deles que são operadas as diversas mudanças institucionais e individuais. Trata-se do conjunto das instituições de defesa e segurança geralmente designadas por «forças uniformizadas» ou «serviços uniformizados». Estes intervenientes incluem:

- **Forças armadas:** terrestres, aéreas e marítimas, gendarmaria, guarda presidencial ou nacional, etc.;
- **Serviços de segurança:** polícia e outras forças da ordem, protecção civil, serviços alfandegários, de imigração e controlo de fronteiras, etc.;
- **Agências de informação** civis e militares;
- **Funcionários dos serviços judiciais e penitenciários.**

Em muitos casos, estas instituições têm estatutos específicos e aplicam regras de gestão derogatórias ao regime comum da administração pública.

---

### 3.2. Principais ministérios de tutela

---

Os departamentos ministeriais a que pertencem os prestadores estatais de serviços de justiça e segurança asseguram a gestão política, administrativa e financeira destes intervenientes, que é fundamental para a execução das acções de programação. É ao nível destes ministérios que a programação sectorial é conduzida. No contexto oeste-africano, estes incluem principalmente o ministério da defesa, o ministério do interior e/ou da segurança e o ministério da justiça.

---

### 3.3. Outros ministérios e instituições envolvidos dependentes do executivo

---

O exercício de programação da RSS também abrange os ministérios responsáveis pelo orçamento e pelas finanças, pelo planeamento e pela administração do território em virtude das suas respectivas competências. Estes departamentos civis não só prestam apoio técnico directo durante o exercício de programação, como também oferecem conhecimentos especializados complementares, contribuindo para assegurar a coerência entre os diferentes planos sectoriais e os projectos transversais que serão desenvolvidos.

A programação da RSS também abrangerá outros ministérios (assuntos sociais, género e/ou promoção da mulher, formação e emprego, etc.) ou outras entidades dependentes do executivo (comissão nacional de DDR, comissão nacional de luta contra a proliferação de armas ligeiras, etc.), em função das suas áreas de intervenção. O envolvimento destes intervenientes em momentos-chave da programação permite criar pontes entre a RSS e outros processos ou questões afins, tais como o desarmamento, desmobilização e reintegração, a integração da dimensão do género, ou até a luta contra a violência em função do género, contra abusos e violações dos direitos humanos e contra a corrupção no sector de segurança. Trata-se, por conseguinte, de reforçar a coerência do programa de RSS com os outros programas nacionais, de acordo com a exigência de uma abordagem abrangente.

---

### 3.4. Parlamento

---

O parlamento desempenha um papel crucial na programação, nomeadamente através da implementação, a montante, de um enquadramento jurídico propício à RSS:

- Zela pela clareza das disposições constitucionais e jurídicas que definem os papéis e responsabilidades dos diferentes intervenientes de segurança;
- Vota as leis que regem a governação deste sector e definem as modalidades do controlo democrático a que está sujeito;
- Em alguns casos, aprova as políticas e estratégias nacionais de segurança que definem o quadro estratégico do programa de RSS.

Além disso, o envolvimento do parlamento na programação da RSS permite garantir que o papel contínuo desempenhado por esta instituição fundamental para a governação do sector da segurança é tido em devida consideração:

- **No exercício da sua função de representação**, o parlamento cria condições para um debate nacional sobre as preocupações de segurança das populações e certifica-se de que estas são igualmente tidas em consideração no âmbito da política de segurança nacional e nos instrumentos que dela decorrem, tais como as leis de programação militar<sup>6</sup>.
- **No exercício da sua função orçamental**, o parlamento vota as leis das finanças que definem o orçamento consagrado ao sector de segurança, bem como à reforma deste sector. Também controla a execução destes orçamentos.
- **No exercício da sua função de supervisão da acção pública**, o parlamento garante o controlo democrático da acção do poder executivo, bem como das FDS que dele dependem. Para tal, estabelece mecanismos funcionais de supervisão parlamentar.
- Finalmente, **no exercício da sua função legislativa**, o parlamento assegura, de forma contínua, a actualização permanente do quadro jurídico e normativo aplicável ao sector de segurança.

**5**  
Consulte a ferramenta n.º 5 sobre a supervisão parlamentar do sector de segurança

---

### 3.5. Instituições de supervisão independentes

---

Dependendo do contexto, o exercício de programação também pode contar com o envolvimento de outras instituições. Trata-se de instituições independentes que desempenham a supervisão externa do sector de segurança, tais como o sistema judicial, o conselho económico e social, o provedor de justiça, a instituição nacional para a promoção e protecção dos direitos humanos, a agência nacional de luta contra a corrupção, o tribunal de contas ou o gabinete do auditor-geral, etc.

Embora estas instituições não tenham necessariamente de participar na totalidade do exercício de programação, é importante envolvê-las nas etapas-chave do processo devido à legitimidade que lhes é conferida pelo seu papel institucional. É possível garantir o seu envolvimento através de reuniões consultivas para definir o conteúdo do programa de RSS, ou de seminários e oficinas de partilha e validação dos resultados da programação.

---

### 3.6. Intervenientes não-estatais de serviços de segurança

---

Consoante os contextos, nomeadamente em caso de ausência ou falha das FDS, os intervenientes não-estatais podem desempenhar um papel importante na prestação de serviços de segurança e justiça. Referimo-nos a guardas comunitários ou religiosos, instituições de justiça tradicional, grupos de autodefesa, grupos armados, milícias, empresas de vigilância privada e outras empresas de segurança privada, etc.

Todos estes intervenientes devem ser tidos em conta durante a programação, não só devido à influência que têm no cenário de segurança, mas também devido à informação de que dispõem sobre as necessidades de justiça e segurança.

É possível que alguns intervenientes não-estatais entendam a reforma como uma ameaça e se oponham à mesma, o que poderá constituir um factor de risco que deve ser tido em conta. O processo de RSS pode, com efeito, afectar as actividades e a imagem destes intervenientes.

**7**  
*Consulte a ferramenta n.º 7 sobre o papel dos prestadores não-estatais de serviços de justiça e segurança na RSS*

### 3.7. Organizações da sociedade civil

Na sua enorme diversidade (ver Caixa 4), as organizações da sociedade civil (OSC) constituem intervenientes importantes no terreno, incluindo nas áreas mais remotas. Geralmente, possuem um bom conhecimento e uma compreensão sólida das aspirações das populações, dos seus problemas, dos desafios, bem como das oportunidades e das dinâmicas sociais ao nível comunitário. Devido à sua proximidade com as populações, as OSC proporcionam um olhar sobre as questões de segurança e as relações civis-militares na óptica do cidadão e contribuem para gerar soluções originais e pertinentes.

#### Caixa 4: A diversidade das OSC

Dependendo da sua natureza, cada tipo de OSC pode oferecer uma contribuição específica à RSS.

- Organizações de juventude e associações estudantis
- Organizações de mulheres
- Organizações de defesa dos direitos humanos
- Associações de apoio à vítima
- Organizações de promoção de boa governação
- Organizações de luta contra a pobreza
- Sindicatos e grupos profissionais
- Organizações confessionais e grupos religiosos
- Centros de estudos, institutos de investigação e o mundo académico
- Organizações de comunicação social (observatórios dos meios de comunicação, sindicatos de jornalistas, conselhos dos proprietários de órgãos de comunicação social, etc.)

Estas organizações tanto podem desenvolver a sua actividade no plano regional ou nacional como a nível comunitário. Podem operar de forma independente ou organizar-se em colectivos, redes, movimentos, etc. A programação só tem a ganhar se conseguir tirar partido das mais-valias oferecidas por cada tipo de OSC.

Além das vantagens estratégicas e operacionais que a sua participação oferece, o envolvimento das OSC também está relacionado com o princípio democrático e promove a apropriação nacional da RSS. As OSC podem desempenhar, ao longo de todo o processo, um papel importante de elo de ligação e de filtro entre as populações e as instituições. Podem igualmente contribuir para reforçar a pertinência das opções identificadas, a coerência das intervenções e as oportunidades de obter os efeitos e impactos desejados.

Para otimizar o envolvimento da sociedade civil é necessário identificar e fazer um levantamento das OSC em função da sua experiência em matéria de governação, segurança, programação ou outras áreas de interesse para a RSS.

**6**  
*Consulte também a ferramenta n.º 6 sobre o papel da sociedade civil na RSS*

### 3.8. Parceiros externos na programação da RSS

O papel dos parceiros internacionais (designados parceiros externos nesta ferramenta) no processo de RSS consiste em intervir para prestar apoio aos intervenientes nacionais. No contexto da programação, os parceiros externos são sobretudo as organizações regionais e as instituições internacionais, como as Nações Unidas, a União Africana (UA), a CEDEAO, a União Europeia (UE), bem como os parceiros bilaterais.

4  
Consultar a Ferramenta n.º 4 sobre a gestão eficaz do apoio externo aos processos de RSS

Confrontados com várias situações de emergência, alguns Estados da África Ocidental têm, por vezes, capacidades limitadas para assumir, sozinhos, a organização do processo de RSS. Podem, então, recorrer a apoios externos. Mesmo nestas condições, a formulação por parte do Estado de um pedido formal de assistência, alicerçado numa avaliação realista das suas necessidades e recursos endógenos, permite enviar um forte sinal de liderança nacional, podendo, por conseguinte, facilitar a mobilização de apoios externos.

Dada a importância crucial do princípio de liderança nacional, é imperativo que a tomada de decisões estratégicas e a condução das operações continuem a ser uma prerrogativa exclusiva dos intervenientes nacionais, mesmo que a operação seja financiada por um parceiro externo. Face a um défice real ou presumido de conhecimentos especializados locais, alguns parceiros externos podem sentir-se tentados a importar os seus próprios recursos humanos e, como tal, a impor a sua visão e a sua abordagem. Ao fazê-lo, correm um forte risco de prejudicar a dimensão endógena e a coerência global do processo de reforma. Na realidade, o reforço das capacidades nacionais através de assistência técnica direccionada e de uma transferência de competências sustentável oferece as melhores soluções para colmatar o défice de competências locais.

Por uma questão de inclusão e coerência, o processo de programação deve zelar por reunir e envolver todos os parceiros num esforço comum que permita tirar proveito de toda a gama de conhecimentos e experiências disponíveis. Para tal, a partilha de informações constitui um desafio crucial e é uma forma eficaz de moderar as ambições e/ou veleidades de uns e de outros, o que exige a definição de prioridades claras e o recurso a discernimento, tacto e diplomacia.

*Uma vez que a programação é um processo técnico e político exigente, pode ser útil reforçar, logo desde cedo, as capacidades de todos os intervenientes envolvidos, incluindo os funcionários dos parceiros externos. Dependendo do contexto, a organização de uma formação sobre a programação da RSS ou de uma oficina metodológica logo no início do exercício de programação permitirá a todos os intervenientes a harmonização das suas metodologias e favorecerá a criação de uma dinâmica construtiva.*



## Avaliação preliminar

---

### 4.1. O que é a avaliação preliminar?

---

Tal como mostra a Caixa 1, a primeira fase da programação é dedicada à avaliação preliminar da situação. Trata-se de fazer um balanço inicial das ameaças e necessidades das populações e do Estado em matéria de segurança e analisar a capacidade das instituições para lhes dar resposta. A partir das informações recolhidas, a avaliação preliminar apresenta um diagnóstico exaustivo das lacunas, problemas e disfunções do sector de segurança, faz recomendações destinadas a alinhar as expectativas em matéria de segurança com a capacidade das instituições para lhes dar resposta e permite identificar as primeiras actividades necessárias para o lançamento da RSS como um todo.

A avaliação preliminar determinará, entre outras:

- As necessidades de segurança e de justiça das populações;
- As categorias populacionais envolvidas (homens, mulheres, raparigas e rapazes, classes sociais, regiões, grupos étnicos e religiosos, etc.);
- A capacidade das instituições de segurança relevantes para responder às necessidades identificadas;
- As iniciativas e programas já em curso e as respostas apresentadas pelos intervenientes locais, nacionais e internacionais, bem como a sua adequação às necessidades identificadas;
- A adequação dos recursos disponíveis às necessidades identificadas.

Esta etapa é validada por um relatório da avaliação preliminar, que descreve a situação inicial e identifica os pontos de entrada adequados. Inclui todas as operações de preparação à elaboração propriamente dita de um programa de RSS. No contexto de uma reforma direccionada, a avaliação preliminar concentra-se numa instituição de segurança específica ou num domínio de intervenção em particular, tal como a polícia, a gestão das fronteiras, a procuradoria-geral da república, a protecção civil, etc.

## 4.2. Como realizar uma avaliação preliminar?

A fase de avaliação preliminar pode ser dividida em várias etapas: preparação, recolha de informações, análise e elaboração de um relatório e, finalmente, comunicação dos resultados.

### 4.2.1. Preparação da avaliação preliminar

Para ser bem-sucedida, a fase de avaliação preliminar deve ser preparada minuciosamente. Para este efeito, é necessário:

- **Mobilizar, a nível político e diplomático, todos os intervenientes** (intervenientes nacionais e parceiros internacionais), explicando-lhes a razão de ser e as modalidades de execução da avaliação preliminar. Nesta etapa, pode ser útil garantir o apoio de um parceiro intergovernamental, como as Nações Unidas (ONU) ou uma das suas agências e programas, a União Africana (UA) ou a CEDEAO.
- **Reunir uma equipa de peritos multidisciplinares, que será responsável por conduzir a avaliação preliminar** (ver Caixa 5). Geralmente, esta equipa de peritos é sujeita à supervisão técnica de um comité restrito, composto por quadros superiores nacionais e especialistas disponibilizados pelos parceiros-chave. O papel de supervisão do comité consiste em validar, em cada etapa, a metodologia e a qualidade do trabalho da equipa de peritos encarregue de realizar a avaliação preliminar.
- **Disponibilizar os recursos financeiros** necessários à realização e validação da avaliação preliminar;
- **Realizar uma análise documental preparatória** para identificar o tipo de informação a recolher e os principais intervenientes visados, bem como para desenvolver uma metodologia de trabalho (ver Caixa 5).

Todas as fontes de informação que não estiverem disponíveis no momento da elaboração da metodologia deverão voltar a ser consultadas durante a fase de recolha de dados. Como regra geral, a metodologia também inclui a elaboração de guiões de entrevista e questionários.

- **Planificar as visitas de contacto, visando sobretudo os intervenientes-chave**, incluindo os responsáveis pela gestão e supervisão das instituições de segurança;
- **Organizar os aspectos logísticos** relacionados com a nomeação de peritos e a recolha de dados no terreno.

#### Caixa 5: Reunir uma equipa de peritos encarregue de realizar a avaliação preliminar

O mecanismo nacional de pilotagem e coordenação da RSS pode confiar a realização da avaliação preliminar a uma equipa multidisciplinar de especialistas, que disponha dos conhecimentos técnicos necessários a este exercício. Para tal, é recomendável:

1. Elaborar termos de referência que especifiquem os objectivos e resultados que se espera alcançar com a avaliação preliminar, bem como as competências pretendidas para chegar a esse fim;
2. Proceder ao recrutamento de peritos nacionais e estrangeiros para dar corpo a esta equipa multidisciplinar.

Se estiverem disponíveis conhecimentos técnicos especializados a nível nacional e existir um clima de confiança que o permita, convém privilegiar o recrutamento de peritos nacionais, pois tal promove o fortalecimento das suas capacidades através da prática e reforça a continuidade do processo técnico no tempo.

Por vezes, o trabalho de avaliação preliminar (como a formulação do programa) requer igualmente o apoio de uma equipa de peritos em RSS oriundos de outros países, para evitar suspeitas e garantir um determinado grau de neutralidade. Sempre que necessário, e no âmbito da apropriação regional que consiste na extensão ao nível da CEDEAO dos princípios de apropriação local e nacional, é desejável dar prioridade à mobilização de peritos oeste-africanos imparciais e familiarizados com as realidades regionais, antes de ir em busca de conhecimentos especializados fora da região.

### Caixa 6: Fontes de informação para a análise documental preparatória

Durante a preparação da avaliação preliminar, pode ser útil realizar uma análise documental preparatória para compreender o contexto geral e desenvolver a metodologia para a recolha de informação que melhor se adapte. Para este efeito, podem ser exploradas diversas fontes de informação, nomeadamente:

- **Os documentos do quadro jurídico**, tais como leis e regulamentos, convenções, políticas e estratégias nacionais em matéria de defesa, segurança, justiça, direitos humanos, etc.;
- **O corpus de normas éticas e de comportamento que regem as instituições de defesa e segurança**, incluindo códigos de conduta, políticas de combate à corrupção, políticas contra os abusos de poder e o assédio moral e sexual, políticas sobre a igualdade de género, etc.;
- **Os currículos de formação** profissional das forças de defesa e segurança;
- **A documentação relativa a projectos e programas anteriores** ou em vigor, incluindo documentos de projecto, planos de trabalho, relatórios de outras avaliações preliminares, intercalares ou de fim de programa e relatórios de seminários ou de oficinas;
- **As análises da comunicação social e da sociedade civil**, incluindo documentários, gravações de áudio, artigos de imprensa, estudos, resumos e resultados de investigações realizadas por organizações da sociedade civil ou centros de investigação, etc.

Dependendo do contexto, estes elementos podem estar disponíveis em formato escrito ou audiovisual. Além dos arquivos públicos e em posse de determinados intervenientes-chave, também pode ser útil recorrer a arquivos privados, tais como documentos raros conservados a título individual por funcionários reformados.

#### 4.2.2. Recolha e tratamento da informação

Uma vez realizadas as acções preparatórias, a equipa multidisciplinar de peritos está apta a definir, consoante o contexto, a metodologia mais adequada para recolher a informação que será utilizada para produzir um diagnóstico inicial das necessidades em matéria de RSS.

Para este efeito, é importante:

- Identificar, antes de mais, o tipo de informações pretendidas e os intervenientes que devem ser consultados;
- Entrar em contacto com estes intervenientes e elaborar um plano de implementação no terreno para ir ao seu encontro;
- Conceber instrumentos de recolha de informação adaptados aos intervenientes visados, bem como às informações que se procura obter (ver Caixa 7); e, por último
- Proceder à implementação propriamente dita, para recolher as informações necessárias.

No âmbito da recolha de informações, a equipa multidisciplinar de peritos terá de deslocar-se a vários locais e de visitar as instalações de algumas instituições, tais como esquadras de polícia, locais de detenção, serviços de documentação e de arquivo, etc. É importante garantir uma representação geográfica (regiões, províncias, departamentos, cidades, aldeias) e institucional equitativa e relevante do ponto de vista do contexto.

### Caixa 7: Exemplos de instrumentos para a recolha de informação

**Guias de entrevista:** Podem elaborar-se guias de entrevista para orientar contactos individuais ou em pequenos grupos, tendo em conta a especificidade de cada pessoa ou grupo-alvo. Estes guias não são distribuídos aos entrevistados. O seu propósito é servir de lista de verificação para os membros da equipa que realizam a recolha de informações, para que não se esqueçam de abordar todas as questões úteis.

**Questionários:** Podem elaborar-se questionários e distribuí-los entre grupos de pessoas que pertençam às partes interessadas do processo de RSS. Geralmente, estes grupos são identificados com base numa competência específica ou de acordo com o princípio de amostragem.

**Atenção:** Sempre que necessário, é importante organizar a distribuição e recolha dos questionários tendo em vista a preservação do anonimato. O recurso a questionários online deve ter em conta o grau de acesso dos grupos-alvo a computadores e à Internet. Caso de trate de um método escrito, o nível de alfabetização das pessoas inquiridas pelo questionário também deve ser tido em conta.

Eis os métodos mais comuns de recolha de informações:

- **Inquéritos no terreno**

Uma vez destacados, os membros da equipa podem levar a cabo inquéritos que incidam num assunto ou grupo-alvo específico. Embora esteja sujeito a constrangimentos logísticos, este método pode permitir equilibrar a distribuição geográfica e social das respostas, sobretudo fora das capitais.

- **Grupos de reflexão**

A dinamização de discussões em grupos pequenos permite fazer emergir as preocupações colectivas. Este método produz resultados conclusivos, desde que cada um dos participantes se sinta livre para expressar as suas opiniões na presença de outros membros do grupo. Como tal, num contexto institucional, é preferível evitar diferenças hierárquicas muito acentuadas. Os grupos de reflexão também podem ser organizados no seio das comunidades, para além de instituições e organizações. Em alguns casos, a organização de grupos compostos por pessoas do mesmo sexo, da mesma faixa etária, da mesma região geográfica ou com a mesma orientação política favorece um clima de confiança.

- **Entrevistas a pessoas-recurso**

Estas pessoas são identificadas entre os pontos de contacto que dispõem de informações úteis para a programação. Pode tratar-se de funcionários das instituições de defesa, segurança e justiça (em diferentes níveis hierárquicos) ou de funcionários das instituições de supervisão externa (instituição nacional de mediação, comissão de direitos humanos, deputados ou ex-deputados, etc.), de membros da sociedade civil, de líderes comunitários e de opinião (chefes tradicionais, autoridades religiosas, representantes sindicais, eleitos locais, etc.). Em alguns casos, pode ser necessário recorrer a um intérprete para a realização destas entrevistas. Convém então preparar o intérprete com antecedência, especificando o contexto e os tópicos que serão abordados, bem como as possíveis sensibilidades em jogo.

Ao longo do processo de recolha de informações no terreno, a equipa de peritos procurará observar a dinâmica, as atitudes e o comportamento dos intervenientes do sector de segurança e, de forma mais ampla, das pessoas com quem se reunirão em diferentes contextos. É possível detectar elementos de contexto importantes tanto na rua, como nas cercanias ou interior das instituições de segurança, defesa, justiça e supervisão externa.

Uma vez recolhidos os dados necessários, a equipa de peritos responsável pela avaliação preliminar procede ao seu tratamento. Trata-se de agregar os dados recolhidos no terreno e de analisá-los a fim de retirar conclusões que, posteriormente, serão organizadas de forma lógica. O tratamento dos dados recolhidos exige capacidades em matéria de análise qualitativa e quantitativa, que devem ser incluídas nas competências necessárias aquando da elaboração dos termos de referência da equipa multidisciplinar de peritos.

### Caixa 8: Integração da perspectiva de género na recolha de informações

As mulheres, os homens, as raparigas e os rapazes não entendem as ameaças e a segurança da mesma forma. Para reproduzir uma imagem fiel da sociedade, a recolha de informação deve, portanto, ter em conta as diferentes percepções e prioridades influenciadas pelas especificidades de cada género. É possível fazê-lo de várias formas:

- ✓ Garantindo a participação de mulheres e homens, não só na equipa de recolha de informações, mas também nas pessoas de recurso e nos grupos de reflexão;
- ✓ Trabalhando em colaboração com organizações de mulheres e organizações que representam determinadas minorias;
- ✓ Adoptando as disposições adequadas para facilitar a participação das mulheres e raparigas nas discussões em grupo;
- ✓ Documentando a origem das respostas recolhidas de forma a desagregar os dados de acordo com o género, idade, afiliação institucional ou ainda a localização geográfica dos autores das informações;
- ✓ Integrando a análise das políticas nacionais, sectoriais e institucionais relacionadas com o género na análise documental.

### 4.2.3. Redacção do relatório da avaliação preliminar

Uma vez recolhida e analisada a informação, a fase de avaliação preliminar é dada por terminada com a elaboração de um relatório, que segue várias etapas.

A análise e organização dos dados recolhidos conduzem à elaboração de um primeiro projecto de relatório da avaliação preliminar. Eis o que importa incluir neste projecto de relatório:

- Apresentação do contexto geral;
- Identificação das ameaças, desafios e necessidades em matéria de segurança do Estado e da população;
- Apresentação da estrutura do sector de segurança (não esquecendo os mecanismos de supervisão democrática e civil);
- Análise das capacidades do sector para dar resposta às necessidades identificadas, bem como o diagnóstico destas lacunas;
- Definição das necessidades de reforma e das diferentes opções tendo em vista a melhoria do desempenho e a responsabilização do aparelho de segurança; e
- Documentos de apoio, incluindo um roteiro que formule recomendações específicas para cada interveniente-chave, tendo em vista o sucesso de todo o processo de programação. Este roteiro permite não só planear eficazmente os trabalhos futuros, mas também canalizar as expectativas de todas as partes interessadas.

Uma vez redigido o projecto de relatório da avaliação preliminar, a equipa multidisciplinar de peritos apresentá-lo-á primeiro ao comité que supervisiona o seu trabalho, partilhando-o, de seguida, com o quadro de concertação posto em prática para o exercício de programação, a fim de obter o seu parecer. É igualmente aconselhável apresentar os resultados preliminares aos intervenientes entrevistados para confirmar a exactidão das conclusões obtidas. Estes diferentes níveis de consulta podem ser levados a cabo em reuniões de partilha e de restituição. O objectivo consiste em permitir um enriquecimento e uma validação inicial dos resultados, promovendo uma apropriação nacional generalizada através de uma abordagem inclusiva e participativa.

A tomada em consideração das observações relevantes recolhidas durante estas partilhas e das observações formuladas pelos parceiros externos envolvidos no processo de reforma permitirá à equipa multidisciplinar de peritos concluir o relatório de avaliação preliminar, para depois submetê-lo à aprovação dos mandatários e divulgá-lo.

Após a aprovação do relatório de avaliação preliminar pelos mandatários, pode ser oportuno organizar uma oficina ou um seminário nacional sobre a RSS ou sobre os Estados Gerais sectoriais. Este tipo de actividade, que faz parte de uma estratégia de comunicação global, promove a apropriação nacional do conteúdo do relatório de avaliação preliminar. Tal permite desenvolver uma visão inclusiva da RSS e facilita a definição consensual das alterações que devem ser efectuadas, bem como a sua ordem de prioridade.

Durante a fase de avaliação preliminar, a gestão dos parceiros multilaterais e bilaterais representa, muitas vezes, um desafio técnico substancial. Nesta fase, é necessário criar um quadro de coordenação para canalizar as intervenções de cada um dos intervenientes (consultar secções 7.4 a 7.6).



## Formulação do programa

---

### 5.1. Em que consiste a fase de formulação do programa?

---

A formulação do programa corresponde à fase de elaboração do documento de programa da RSS. Esta fase inclui, nomeadamente, a estruturação do quadro de formulação, seguida da elaboração do conteúdo do documento de programa e a sua orçamentação, garantindo a devida integração dos pilares sectoriais da reforma e das questões transversais.

O exercício da formulação do programa apoia-se nos resultados da fase de avaliação preliminar do sector de segurança (contidos no relatório de avaliação preliminar), bem como noutros documentos de referência, tais como:

- Documentos de orientação de políticas nacionais, como o programa de política geral do governo, o documento de estratégia para a redução da pobreza (DERP), a estratégia de concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), etc.;
- Relatórios sobre a orientação, a visão nacional sobre a segurança e/ou sobre a RSS, relatório dos Estados Gerais da justiça, defesa ou segurança, ou até mesmo o relatório do seminário nacional sobre a RSS, etc.;
- Documentos de políticas sectoriais (defesa, segurança, justiça e sectores relacionados). Caso estes documentos não existam, estejam obsoletos ou sejam inadequados, é aconselhável assegurar a sua formulação ou revisão antes de dar início a uma reforma, mesmo que de alcance limitado, a fim de garantir o devido enquadramento político.

A fase de formulação tem como objectivo produzir um documento que, no âmbito de um quadro estratégico, global e coerente, preveja intervenções claras que visem a resolução dos problemas e lacunas constatados durante a avaliação preliminar. Trata-se, portanto, de um exercício técnico que exige competências especializadas que, por vezes, são difíceis de mobilizar à escala nacional. Por essa razão, para assegurar a apropriação e liderança nacionais necessárias, é indispensável colocar a formulação do programa de RSS sob a responsabilidade de uma estrutura ou equipa técnica nacional intersectorial, apoiada, se necessário, por peritos internacionais.

## 5.2. Como estruturar o quadro de formulação do programa?

As boas práticas recomendam, acima de tudo, a implementação de um quadro de trabalho organizado, propício à formulação do programa. Tal pressupõe, por um lado, a criação de um grupo técnico responsável pela formulação do programa e, por outro, a definição de um processo claro de formulação.

No quadro de uma definição clara de responsabilidades, a tarefa de desenvolver o conteúdo do programa pode ser confiada a um grupo técnico composto por representantes das partes interessadas nacionais. Para implementar este quadro inclusivo de formulação do programa, é necessário identificar, entre as partes interessadas, os representantes que participarão activamente na elaboração do documento de programa.

Uma vez criado o grupo técnico de formulação do programa, é aconselhável organizá-lo em subgrupos temáticos, para promover a devida inclusão de todos os aspectos importantes. Normalmente, os subgrupos temáticos podem concentrar-se na defesa, segurança, informações, justiça, alfândegas, supervisão parlamentar, integração da dimensão do género, etc. A Caixa 9 expõe a experiência da Guiné com a estruturação do grupo técnico de formulação do programa de RSS.

### Caixa 9: Estrutura do grupo técnico de formulação do programa na Guiné

Na Guiné, o estabelecimento do programa de RSS foi confiado a cinco grupos de trabalho sectoriais e a um grupo especificamente incumbido de garantir a coerência a posteriori das propostas formuladas pelos cinco grupos sectoriais.

Esta divisão do trabalho permitiu uma abordagem inclusiva a nível do Executivo, tendo cada ministério nomeado técnicos competentes para fazerem parte dos diferentes grupos. Este sistema permitiu a cada ministério garantir que o programa cobria efectivamente as suas prioridades. Ao promover uma participação activa dos principais ministérios envolvidos em toda a formulação do programa, esta abordagem permitiu reforçar a dinâmica endógena da RSS e o sentido de responsabilidade conjunta das partes interessadas no processo.

No entanto, importa ressaltar uma limitação desta experiência: a abordagem guineense ficou circunscrita aos intervenientes institucionais e abriu pouco espaço à contribuição directa da sociedade civil, uma vertente indispensável no quadro de um processo inclusivo.

É fundamental alicerçar o trabalho de formulação do programa numa abordagem orientada para os resultados, partindo de uma identificação clara dos objectivos estratégicos da reforma. A metodologia de trabalho do grupo técnico também deve fixar prazos claros para a conclusão do documento de programa, bem especificar a distribuição de funções e responsabilidades. Finalmente, é importante definir os mecanismos de coordenação, monitorização do progresso e ajuste do processo de formulação, bem como as modalidades de avaliação e supervisão da qualidade do trabalho produzido. A implementação, através destes elementos, de um quadro de trabalho estruturado facilita uma formulação harmoniosa e bem-sucedida do documento de programa, dentro dos prazos previstos.

Uma vez que a formulação do programa é um exercício técnico exigente, pode revelar-se necessário reforçar as capacidades dos membros do grupo técnico de formulação através de uma formação específica.

Por uma questão de eficiência, o trabalho do grupo técnico de formulação do programa deve ser enquadrado por termos de referência claros, que enunciem explicitamente:

- As modalidades operacionais do exercício de formulação, especificando que a primazia cabe aos intervenientes nacionais, que devem assumir a liderança;
- A necessidade de proceder de forma inclusiva e participativa, sem esquecer a sociedade civil;
- Os requisitos técnicos relativos ao conteúdo e aos processos operacionais de concertação com os parceiros;
- A implementação de um dispositivo que monitorize e partilhe informação com todos os intervenientes sobre o progresso do exercício de formulação do programa; e

- As modalidades de validação do documento de programa produzido durante a fase de formulação.

Geralmente, a validação do documento de programa processa-se a três níveis: em primeiro lugar, a validação interna por parte do grupo técnico responsável pela formulação do programa; de seguida, um comité restrito composto por representantes dos principais intervenientes nacionais e parceiros internacionais analisa e aprova a proposta a nível técnico e, de seguida, político; e, por último, o programa formulado é objecto de uma validação nacional alargada, que inclui todas as partes interessadas e parceiros de implementação da RSS.

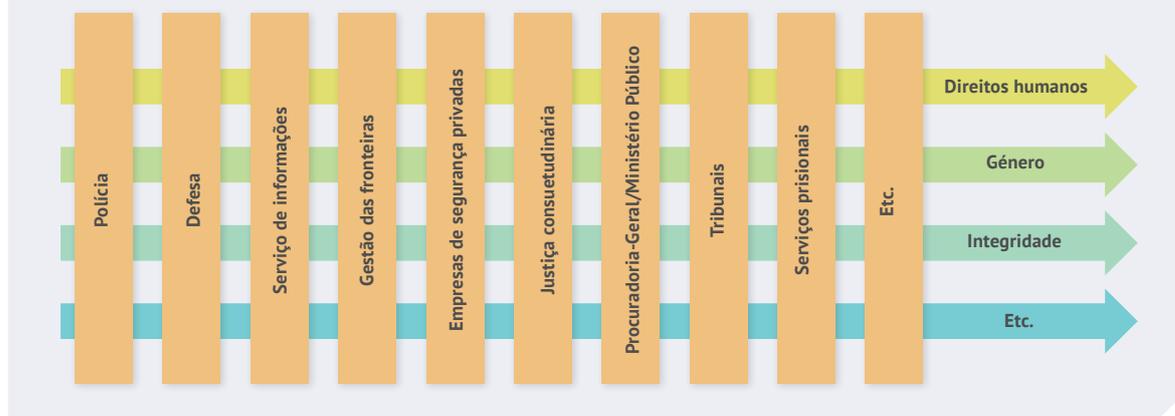
Embora a formulação do programa caiba fundamentalmente aos intervenientes nacionais, estes podem, se necessário, solicitar o apoio de peritos internacionais contratados para esta finalidade. O recurso a conhecimentos técnicos especializados exteriores pode melhorar a qualidade do trabalho, conservando, em simultâneo, a independência necessária em relação à abordagem específica do parceiro que apoia financeiramente a formulação do programa.

### 5.3. Garantir uma programação abrangente e integrada

Para garantir uma abordagem abrangente, a RSS deve ser objecto de uma programação integrada que:

- Tenha em consideração os pilares sectoriais e as questões transversais (ver Caixa 10);
- Encadeie as intervenções de forma lógica e defina projectos-piloto adaptados ao contexto;
- Assegure a coerência global do programa e a sua coordenação com os outros processos nacionais relacionados com a governação e a segurança;
- Identifique e planifique as acções preliminares necessárias para o sucesso do programa.

Caixa 10: Exemplos de pilares sectoriais e de questões transversais



#### 5.3.1. Os pilares sectoriais

Na terminologia da RSS, os *pilares* correspondem às componentes sectoriais do programa. Trata-se de uma abordagem que identifica os intervenientes fundamentais da segurança por domínio de actividade, distinguindo, a título de exemplo, as forças armadas, a polícia, a gendarmaria, a procuradoria-geral, a administração prisional, etc. As lacunas observadas ao nível destas categorias de intervenientes são abordadas através de projectos ou planos de acção sectoriais, que podem, por exemplo, centrar-se na reforma da defesa, da polícia, dos serviços de controlo de fronteiras, etc. Além dos principais intervenientes de segurança, os pilares programáticos também incluem os prestadores não-estatais de serviços de justiça e segurança, tais como as autoridades de justiça tradicional ou as empresas de segurança privada.

Para cada pilar sectorial, o documento de programa apresenta um plano de acção dividido em projectos específicos, que determina:

- Os objectivos sectoriais e os resultados esperados com a reforma;
- Os efeitos esperados a nível sectorial;
- Os produtos que permitem obter os efeitos indicados;
- As actividades que permitem obter os produtos identificados;
- Os recursos necessários à realização dessas actividades;
- As ferramentas e mecanismos de monitorização e avaliação com base nos resultados esperados;
- Os prazos de implementação e de apresentação de relatórios;
- A identificação dos parceiros e a definição dos seus papéis e do apoio esperado: nesta fase, convém consultar os parceiros e proceder a uma validação técnica conjunta que sustente a relevância e viabilidade do plano de trabalho proposto.

Cada plano de acção sectorial deve ser objecto de validação pelas autoridades nacionais através das estruturas estatais de implementação da RSS e do(s) ministério(s) envolvido(s).

É importante preservar um certo equilíbrio entre as diferentes componentes sectoriais do programa nacional de RSS. Por exemplo, dar excessiva atenção à defesa em detrimento das necessidades expressas pelos outros sectores pode levar a desequilíbrios contraproducentes e a frustrações difíceis de apaziguar (ver Caixa 11).

#### Caixa 11: Ter em consideração o desequilíbrio entre as diferentes componentes do sector de segurança

Em alguns países, como as forças armadas têm ascendente sobre as forças de segurança, as segundas têm dificuldade em afirmar a sua posição nas discussões relacionadas com a programação da RSS. Da mesma forma, a relação entre as FDS e as administrações civis, ou entre estas últimas e os intervenientes da sociedade civil, também pode ser tensa. Por conseguinte, há que garantir a existência de condições que propiciem um diálogo equitativo e pacífico entre os diferentes intervenientes.

O desequilíbrio entre os diferentes intervenientes representa um desafio substancial ao nível da programação, que complica a hierarquização das actividades do programa de RSS. Por vezes, esta hierarquização também pode revelar-se problemática no seio de uma mesma componente devido a rivalidades internas entre, por exemplo, duas direcções, serviços ou exércitos. A hierarquização das necessidades é um exercício delicado, que convém realizar primeiro por sector, por ano e para cada ano entre os diferentes sectores. O encadeamento das intervenções deve assentar, acima de tudo, na ordem lógica das actividades, assegurando a coerência global do planeamento.

#### 5.3.2. Questões transversais

Além dos pilares sectoriais, existem desafios de natureza transversal da RSS que afectam todos os intervenientes da segurança. Trata-se, nomeadamente, de questões relativas à boa governação financeira das instituições de defesa e segurança, ao respeito e à protecção dos direitos humanos, à integração da dimensão do género na governação de segurança, ao controlo democrático e civil das FDS, etc. É importante integrar estas questões transversais de forma sistemática em todos os níveis de concepção e execução dos projectos e planos de acção sectoriais.

Todavia, as questões transversais também podem ser objecto de diferentes projectos. Assim, o programa nacional de RSS pode, a título de exemplo, dedicar um projecto específico à integração de uma perspectiva de género na governação da segurança. Este tipo de projecto abordaria todas as instituições envolvidas na RSS e permitiria prestar especial atenção à questão crucial do género. Importa notar que a implementação de projectos dedicados aos temas transversais não afasta, de forma alguma, a necessidade de sistematizar a sua inclusão nos projectos sectoriais, pois trata-se de dois aspectos complementares.

### 5.3.3. Salvaguarda da coerência do programa

No que se refere à adopção de uma abordagem abrangente, o programa nacional de RSS pode ter uma estrutura complexa, incluindo vários projectos sectoriais e transversais. É importante zelar pela coerência do programa global, através das suas várias componentes sectoriais e transversais. Para este efeito, é muitas vezes necessário sequenciar as intervenções, tendo em conta as interações entre diferentes projectos ou planos de acção.

No que diz respeito à complexidade do contexto nacional, é igualmente indispensável garantir a coerência do programa de RSS com os outros processos nacionais executados em simultâneo, tais como o DDR, a justiça transicional, o controlo das armas ligeiras e de pequeno porte, a luta contra as minas antipessoais, os processos eleitorais, etc.

### 5.3.4. Planeamento de acções preparatórias e projectos prioritários

Antes de dar início à implementação das componentes sectoriais e projectos transversais identificados, é geralmente necessário levar a cabo uma série de acções preparatórias, destinadas a criar um ambiente propício ao sucesso do programa. Apesar de serem frequentemente esquecidas aquando da programação, estas acções preliminares constituem pré-requisitos que, enquanto tal, devem ser incluídos no documento de programa.

A título de exemplo, pode tratar-se:

- De uma revisão do quadro legislativo e regulamentar, que vise um alinhamento com as normas e compromissos internacionais;
- Da sensibilização dos intervenientes-chave para as reformas previstas e para as normas democráticas que lhes estão subjacentes;
- Do reforço das funções elementares dos principais ministérios envolvidos, fundamentais para que possam desempenhar plenamente o seu papel na implementação do programa de reforma (a título de exemplo: a operacionalização das cadeias hierárquicas ou dos mecanismos de inspecção e supervisão interna);
- Do reforço das capacidades de outros intervenientes, tanto nacionais como internacionais, com vista à execução do programa.

Além das acções preparatórias, o documento de programa deverá identificar pontos de entrada operacionais para facilitar o arranque do programa. Podem tratar-se de projectos-piloto destinados a produzir resultados rápidos e a afinar a programação.

A rápida implementação de projectos-piloto não só permite dar início à aplicação concreta do processo de reforma, como também dá uma resposta rápida aos aspectos mais prementes relacionados com a segurança dos cidadãos. Ainda que limitados, os resultados rapidamente visíveis destes projectos produzem um efeito estimulante e reforçam a credibilidade do processo de reforma. Permitem igualmente tirar partido da experiência para executar os ajustes necessários à programação o mais rapidamente possível. Para tal, o documento de programa deve incluir mecanismos de flexibilidade que permitam uma integração contínua dos ajustes que serão necessários, à luz dos projectos prioritários. Após a fase inicial, estes mecanismos de flexibilidade permitirão adaptar o programa à evolução das situações e das necessidades, nomeadamente através de modalidades de revisão do plano de trabalho.

Do ponto de vista técnico, é aconselhável enumerar os projectos-piloto numa matriz de planeamento dedicada à sua implementação imediata, acompanhada de um orçamento, plano de financiamento, calendário de intervenção e mecanismos de avaliação específicos para estes primeiros projectos.

## 5.4. Inclusão das ferramentas necessárias para a gestão do programa

O grupo técnico responsável pela formulação do programa garante que a versão final do documento de programa incorpora as seguintes ferramentas programáticas:

- Uma apresentação do contexto e da justificação da reforma, incluindo a situação geral e em matéria de segurança do país, a situação das FDS e a identificação dos problemas a resolver. Estas informações provêm principalmente do relatório de avaliação preliminar.
- Uma identificação dos pré-requisitos estratégicos para a execução do programa, tais como a conclusão de um acordo de paz, a finalização de determinadas fases da DDR ou, ainda, a assinatura de decretos sectoriais.
- Uma projecção da situação a que se deseja chegar no final do programa, acompanhada de uma teoria da mudança que descreva o encadeamento de acções e resultados com vista à concretização do impacto estratégico pretendido pela reforma.
- O planeamento do programa, ou seja, a identificação das diferentes componentes (ver Secção 5.3) reflectidas na teoria da mudança, o seu encadeamento e hierarquização, bem como a sua enunciação em planos de trabalho operacionais.
- Um levantamento dos parceiros e uma pré-identificação dos eixos de sinergias: trata-se de enumerar os intervenientes que estarão envolvidos na condução do programa, de identificar as suas vantagens comparativas e de determinar vias e meios para otimizar a cooperação entre estes intervenientes. É importante esclarecer os mecanismos de coordenação e as opções estratégicas de implementação com os ministérios envolvidos, por um lado, e, por outro, com os parceiros internacionais.
- A avaliação dos custos do programa por via de um orçamento estimativo, acompanhada de uma estratégia de mobilização de recursos e de uma descrição dos mecanismos de gestão financeira (ver Secção 6).
- Um sistema de monitorização e avaliação, acompanhado por indicadores, pontos de comparação e metas predefinidas, que permita acompanhar o progresso em direcção aos objectivos predefinidos para cada componente do programa.
- Um quadro de análise e gestão de riscos (ver Caixa 12).
- Uma estratégia de comunicação (ver Secção 5.5).

*A coordenação dos intervenientes representa um enorme desafio e é uma das dificuldades mais comuns da implementação de programas de RSS. Importa clarificar, logo desde a formulação do programa, as responsabilidades dos intervenientes nacionais (contribuições, mandatos, coordenação) e o papel dos parceiros, dado que a coordenação terá lugar, por um lado, no âmbito dos intervenientes internacionais e, por outro, no âmbito das autoridades nacionais.*

## Caixa 12: Planificação da gestão de riscos

A gestão dos riscos consiste no «conjunto de actividades destinadas a identificar os riscos enfrentados [por uma entidade ou operação] e, de seguida, a definir e a implementar medidas preventivas adequadas para suprimir ou atenuar as consequências de um risco incorrido<sup>7</sup>». Entende-se por riscos a «probabilidade de ocorrência de um acontecimento pernicioso e a eventualidade de existir uma ameaça mais ou menos previsível que possa afectar a realização dos objectivos<sup>8</sup> » predefinidos.

No contexto específico de um programa de RSS, o risco designa qualquer evento ou circunstância possível, cuja manifestação teria um impacto negativo no desenrolar do programa e na concretização dos objectivos, impacto esse que poderia afectar os custos, a qualidade, os prazos ou outros aspectos do programa.

É por isso que, numa RSS, a gestão dos riscos ocorre não só a nível do programa como um todo, mas também ao nível das suas diferentes componentes (planos de acção sectoriais, projectos transversais, etc.).

Como planear a gestão de riscos? Eis uma possível abordagem (embora não seja a única possível).

### 1.ª Etapa: Identificação, análise e hierarquização dos riscos

- Identificar os riscos (internos e externos) que poderão afectar a implementação e o desempenho do programa;
- Documentar a natureza e principais características desses riscos;
- Avaliar a probabilidade de concretização dos riscos;
- Estimar a gravidade do possível impacto dos riscos (consequências directas e indirectas) no programa;
- Hierarquizar os riscos de acordo com estes dois elementos: do mais provável e com o impacto mais significativo, ao menos provável e com o impacto menos determinante. A utilização de um sistema de classificação pode ajudar a clarificar esta hierarquia.

### 2.ª Etapa: Antecipação e prevenção dos riscos

- Implementar um mecanismo de monitorização dos riscos: a natureza, probabilidade e gravidade dos riscos podem alterar-se no decurso do programa e, por isso mesmo, devem ser sujeitas a uma monitorização regular.
- Definir estratégias de prevenção de riscos: quais são as medidas preventivas a implementar para impedir a concretização dos riscos identificados (ou seja, a ocorrência efectiva de acontecimentos com impacto negativo)?
- Avaliar o custo e a fiabilidade dos meios de prevenção.
- Determinar se é melhor evitar o risco (por exemplo, cancelando a acção sujeita ao risco) ou aceitá-lo (e, por conseguinte, preparar-se para enfrentá-lo).
- Caso se aceite correr o risco, elaborar um plano de resposta adequado. O plano de resposta ao risco documenta as estratégias acordadas para fazer face a cada risco, contém disposições detalhadas sobre as medidas previstas para a sua gestão e define as responsabilidades na implementação destas medidas<sup>9</sup>. Há igualmente que identificar e analisar as consequências negativas que podem resultar da resposta: corremos o risco de agravar a situação?

### 3.ª Etapa: Resposta à concretização do risco

- Em caso de ocorrência de um acontecimento negativo que concretize o risco, accionar os planos de resposta previamente definidos. Pode tratar-se, por exemplo, de medidas de mitigação concebidas para atenuar o impacto do acontecimento negativo no programa.
- Ajustar o plano de resposta conforme necessário, para fazer face a circunstâncias imprevistas.
- Avaliar as consequências das respostas utilizadas.

### 4.ª Etapa: Monitorização e controlo dos riscos residuais

- Supervisionar os riscos residuais e pôr em prática dispositivos para prevenir o seu ressurgimento e/ou reduzir de forma sustentável os seus impactos no programa: trata-se de dar uma resposta sustentável ao risco.
- Identificar eventuais novos riscos e actualizar os mecanismos de prevenção e gestão de riscos.

### 5.ª Etapa: Capitalização e documentação da gestão dos riscos

- Documentar a gestão de riscos através das ferramentas de monitorização relevantes.
- Arquivar os documentos de apoio à gestão de riscos.
- Avaliar a eficácia do processo de gestão de riscos ao longo da gestão do projecto ou do programa.
- Colher os ensinamentos obtidos com a experiência, documentá-los e organizar o arquivo e partilha dos mesmos.

## 5.5. Elaboração de uma estratégia de comunicação e de sensibilização

1

É imperativo, logo desde a fase de formulação do programa, elaborar uma estratégia de comunicação multissetorial alicerçada em vários canais. Esta estratégia visa identificar e satisfazer as necessidades de informação em todas as fases do processo de RSS. Para tal, baseia-se na identificação e análise das metas de comunicação internas e externas, bem como das suas necessidades em matéria de informação. Tal pressupõe uma escolha rigorosa das mensagens a transmitir e das ferramentas de divulgação de informação, que devem ser adaptadas a cada caso.

*Consulte também a ferramenta n.º 1, que detalha os princípios de elaboração pelas autoridades nacionais de uma estratégia de comunicação para a RSS*

### 5.5.1. Porquê elaborar uma estratégia de comunicação?

São várias as necessidades que justificam a elaboração de uma estratégia de comunicação para apoiar o programa de RSS. Trata-se, nomeadamente de:

- Informar as populações e o conjunto dos parceiros sobre a evolução do processo de RSS, as etapas e as actividades em curso;
- Colmatar as lacunas em matéria de conhecimentos, inclusive entre os intervenientes internacionais, tendo em conta os princípios fundamentais da RSS, a importância desta reforma e os desafios relacionados com a sua implementação;
- Construir uma visão comum das reformas a realizar, partilhada pelas diferentes partes interessadas, incluindo as populações;
- Colocar a apropriação nacional no cerne do dispositivo de RSS, sensibilizando os vários intervenientes nacionais e parceiros externos para a importância da liderança a nível nacional e para a necessidade de dar prioridade a soluções endógenas;
- Interessar e mobilizar os parceiros, particularmente aqueles que estão reticentes ou com pouca confiança no processo devido à falta de informação;
- Esclarecer o lugar e o papel de cada interveniente ou parceiro no processo de RSS: papel de coordenação da RSS para a estrutura de coordenação nacional, papel de participação activa para todas as partes interessadas nacionais, papel de apoio e acompanhamento para os parceiros externos. Uma comunicação clara sobre os princípios orientadores da RSS para os parceiros externos contribui para reduzir o risco de iniciativas unilaterais susceptíveis de prejudicar a liderança nacional e a dinâmica endógena do processo de reforma.

*Uma gestão eficaz das relações públicas promove o sentido de implicação mútua de todas as partes interessadas, fazendo com que se sintam totalmente envolvidas. Reforça igualmente a credibilidade do processo aos olhos da população e dos diversos intervenientes, e facilita a mobilização de parcerias que respeitam a imperatividade da liderança nacional da RSS.*

### Caixa 13: A comunicação como forma de reforçar o elo entre o exército e a nação: o caso do Togo

No Togo, o programa nacional de reforma do sector de segurança, iniciado em 2007, fez da comunicação um dos principais eixos de intervenção.

Um grupo misto composto por peritos oriundos de diferentes constituintes das FDS, representantes da sociedade civil e deputados da assembleia nacional produziu, em conjunto, os suportes e actividades de comunicação, entre eles emissões de televisão ou rádio, conferências, oficinas, documentários, cartazes ou outdoors, folhetos etc. Também foi lançada uma campanha de sensibilização dedicada à promoção de relações de confiança entre as forças armadas e as populações civis, subordinada ao tema «Civis e militares, juntos construímos a nação». A visibilidade mediática desta campanha contribuiu para iniciar o apaziguamento das relações, particularmente tensas na altura, entre as FDS e as populações civis, num contexto pós-eleitoral turbulento.

Apoiando-se nos resultados desta experiência animadora, as autoridades togolesas prosseguiram os seus esforços de comunicação. Em 2011, a organização das jornadas abertas das forças de defesa sob o tema «As forças de defesa e segurança juntas pela paz» também contribuiu para os esforços de restabelecimento da ligação entre as forças armadas e os cidadãos. O chefe de Estado-Maior da altura afirmou que esta iniciativa de três dias representou «uma oportunidade para que a população, em toda a sua diversidade, chegasse ao coração do dispositivo e visse como as forças armadas togolesas estão organizadas, quais as suas dificuldades, quais as suas expectativas e quais as esperanças que podem ser fomentadas» em seu lugar. A criação de uma página oficial na Internet dedicada às forças armadas togolesas, actualizada regularmente, também se enquadra na perspectiva de uma comunicação institucional mais aberta e acessível.

Fontes : *Relatório do programa de Reforma do Sector de Segurança em África (ASSEREP) no Togo*<sup>10</sup> e a página oficial das forças armadas togolesas na Internet<sup>11</sup>.

#### 5.5.2. Como definir as mensagens a transmitir?

Além das mensagens gerais e colectivas dirigidas a todas as partes interessadas, cada interveniente da RSS constitui um alvo a quem devem ser transmitidas mensagens adaptadas, em função da sua importância ou especificidade. No entanto, é possível reagrupar os alvos em conjuntos coerentes de intervenientes que partilhem os mesmos interesses ou objectivos, e susceptíveis de estarem receptivos aos mesmos tipos de mensagens e ferramentas de comunicação. Geralmente, o levantamento dos intervenientes-chave da programação destaca normalmente as comunidades de interesses existentes e permite identificar grupos-alvo homogéneos.

As mensagens a transmitir dependem tanto da necessidade de comunicação, como do alvo:

- **Necessidades de comunicação:** O que queremos dizer? Que efeito desejamos produzir no destinatário da informação?  
As necessidades de base em matéria de comunicação assentam em informações elementares, tais como os princípios da RSS, o conteúdo do programa, os intervenientes envolvidos e as suas funções, os mecanismos de coordenação, o sistema de informação, etc.
- **Alvos da comunicação:** Quais são? Quais são as suas expectativas, receios e intenções? Como tratam as informações recebidas? O que já sabem ou ainda não sabem? O que desejariam saber sobre a RSS? O que têm necessidade de saber?, entre outros.

A comunicação não é meramente informativa. Também representa uma importante alavanca de acção. Com efeito, é possível orientar as mensagens a transmitir de forma a suscitar uma acção, reacção ou abstenção por parte das pessoas que recebem a informação.

*Face à variedade de métodos e instrumentos de comunicação disponíveis, a escolha do mais adequado deve ser orientada pelo contexto de comunicação, pela natureza da mensagem a ser transmitida, pelas características do público-alvo e pelas mudanças esperadas em matéria de comportamento.*

### 5.5.3. Como determinar os métodos de comunicação adequados?

A estratégia de comunicação deve incorporar diferentes modalidades técnicas e abordagens de comunicação consoante as metas visadas. A este respeito, é possível recorrer a diversos métodos de comunicação, internos ou externos.

#### Comunicação interna

No contexto da programação da RSS, a comunicação interna visa os intervenientes, as estruturas e as instituições directamente envolvidos na implementação do programa. Consiste em promover uma circulação fluida e controlada da informação entre estes intervenientes, directamente envolvidos no dispositivo de implementação da RSS.

Os métodos de comunicação interna normalmente utilizados no quadro de programas de RSS incluem:

- **Encontros de partilha de informação**, tais como reuniões periódicas de concertação, reuniões bilaterais de trabalho e outros encontros de intercâmbio destinados a informar as principais partes interessadas sobre o andamento das actividades;
- **Actividades recreativas e de entrosamento**, como encontros informais ou de natureza social (jantares, passeios de convívio, etc.) destinados a promover intercâmbios informais e o estabelecimento de um clima de colaboração, confiança, estima recíproca e socialização entre os diferentes intervenientes;
- **Sensibilização de indivíduos-chave** (ministros, chefes de estado-maior, chefes de gabinetes ministeriais, responsáveis institucionais de alto nível, dirigentes de associações, etc.) para os princípios fundamentais da RSS, os procedimentos e modalidades práticas de trabalho no âmbito do programa nacional de RSS, o papel das respectivas instituições e as acções e medidas concretas que lhes cabem adoptar para facilitar o desenrolar do processo de programação ou a implementação da reforma.

#### Comunicação externa

No tocante à comunicação externa, trata-se de um conjunto de elementos de comunicação que visam disseminar amplamente os objectivos da RSS e a sua estratégia de implementação, com o propósito de divulgar o programa de reforma e torná-lo facilmente acessível aos intervenientes que não estão directamente envolvidos na sua concepção e implementação.

A comunicação externa também permite assegurar a visibilidade do programa nacional de RSS, através da divulgação de suportes de informação (fichas explicativas, folhetos, brochuras, etc.) e da criação de uma identidade visual por via de elementos como logótipos, papel timbrado, cores, insígnias e símbolos associados à RSS.

Embora vise um público que ultrapassa os círculos institucionais, a comunicação externa tanto pode passar pelos meios de comunicação de massas, como por abordagens direccionadas:

- **A comunicação de massas** traduz-se no recurso a meios de grande difusão para a transmissão de informação ou a entrega de mensagens a um público de grande dimensão, como, por exemplo, a população nacional, as comunidades locais numa ou mais regiões visadas, ou ainda, mais especificamente, as mulheres, homens, raparigas ou rapazes destas comunidades. Este tipo de comunicação assenta em várias ferramentas (ver Caixa 14) e permite, em particular, manter o grande público informado acerca dos desenvolvimentos do processo de RSS, para assim promover uma adesão nacional em grande escala.

- **A comunicação externa dirigida** consiste na transmissão de mensagens personalizadas a decisores, responsáveis de instituições, líderes de opinião ou outras personalidades-chave previamente identificadas. Este tipo de comunicação recorre a diversos meios (correspondência, entrevistas individuais, etc.) e pode ser levada a cabo tanto em contextos formais, como informais.

#### Caixa 14: Algumas ferramentas de comunicação de massas

Os instrumentos operacionais da comunicação de massas são diversos e incluem, designadamente, ferramentas multimédia, como sites dedicados ao processo de RSS no seu todo ou a determinadas componentes sectoriais em particular (reforma da defesa, reforma da polícia, etc.). Podem também incluir páginas sobre a RSS alojadas nos sites institucionais das partes interessadas (como o site do coordenador dos parceiros externos, por exemplo). A produção e a difusão de suportes audiovisuais, como documentários que abordem o contexto, a visão e as etapas de execução do programa, são igualmente uma opção a considerar.

A presença mediática também representa uma alavanca importante para a comunicação de massas. Pressupõe a definição de uma política sólida de relações com a comunicação social e pode ser concretizada através de actividades como conferências de imprensa que indiquem as principais etapas do processo de reforma, encontros regulares com a imprensa para apresentar a progressão do processo, a publicação de comunicados de imprensa relativos a eventos ou assuntos importantes, a participação de representantes das principais partes interessadas em entrevistas que permitam explicar o processo, a difusão de anúncios na rádio e/ou televisão relacionados com o processo, ou, ainda, a difusão de emissões sobre a RSS, incluindo programas interactivos.

Por último, as campanhas de sensibilização e informação também constituem importantes ferramentas de comunicação de massas. No contexto oeste-africano, estas campanhas incluem geralmente conferências-debates, jornadas abertas, encontros de trocas a diferentes níveis, incluindo o comunitário, oficinas e seminários, caravanas, etc.

#### 5.5.4. Quem realiza a comunicação?

A comunicação em torno do processo de RSS é essencialmente de origem institucional. A responsabilidade primordial cabe ao mecanismo nacional de coordenação da RSS, em conjunto com as demais instituições directamente envolvidas. Esta centralização relativa permite preservar a coerência das informações publicadas, otimizar a gestão de quaisquer rumores que possam surgir e, desta forma, reforçar a credibilidade do processo, o que contribui para garantir que os actores envolvidos na RSS se exprimem em consonância, diminuindo assim o risco de confusão.

Compete aos membros do mecanismo nacional de coordenação levar a cabo a maioria das actividades de comunicação junto dos parceiros. Fundamentais para o sucesso do programa, estas actividades incluem visitas de representantes oficiais dos serviços públicos, corpo diplomático e outras instituições, encontros e entrevistas com as partes interessadas, a gestão da correspondência oficial e a elaboração de notas técnicas, a produção de fotos e relatórios de actividades, a organização de eventos oficiais ou informais relacionados com o processo, etc.

Além dos funcionários da estrutura de coordenação da RSS e das instituições envolvidas no processo, pode ser oportuno recorrer a profissionais de comunicação para apoiar a implementação dos aspectos de relações públicas relacionados com a RSS. A estes especialistas cabe contribuir com conhecimentos especializados para a consultoria estratégica e operacional sobre as modalidades de comunicação pública, através de, por exemplo:

- Assessoria na criação da estratégia de comunicação;
- Apoio à elaboração de ferramentas operacionais, tais como planos de cobertura mediática ou programação de eventos;
- Produção de suportes de sensibilização e de visibilidade.

Se uma tal estratégia de comunicação não estiver disponível aquando do lançamento da formulação do programa de RSS, a sua elaboração deve ser incluída entre as actividades prioritárias a concluir antes da formulação do programa. É necessário fazê-lo para poder incluir os custos com a comunicação no orçamento.

## Assegurar a orçamentação e o financiamento do programa

A reforma do sector de segurança é um processo longo e dispendioso, que exige uma planificação orçamental realista e sustentável a longo prazo. A orçamentação consiste em avaliar o custo das acções de reforma, em garantir a sua cobertura por diversas fontes de financiamento e em organizar a distribuição dos recursos mobilizados de acordo com as prioridades. A orçamentação permite ao Estado determinar o volume de FDS e da administração que é realmente capaz de suportar de forma sustentável. Desta forma, está a favorecer-se uma definição realista das necessidades e a contribuir-se para a sustentabilidade das soluções adoptadas.

*Consultar também a ferramenta n.º 3, que aborda o assumir dos encargos financeiros relativamente ao sector de segurança por parte das autoridades nacionais*

### 6.1. Que critérios aplicar na orçamentação de um programa de RSS?

O custo do programa deve ser suportável para o Estado e respeitar os objectivos definidos em matéria de gestão do quadro macroeconómico nacional. Os encargos com a RSS não devem comprometer as outras prioridades nacionais, como a resposta às necessidades sociais básicas da população (água, saneamento, saúde, energia, educação, etc.), a implementação da estratégia de redução da pobreza, os esforços de reconciliação nacional ou até as reformas da administração pública.

Para evitar chegar a um orçamento excessivamente elevado, que, como tal, seria considerado irrealista, ou até fantasista, há que implementar uma série de filtros técnicos destinados a reduzir e controlar os custos do programa sem, no entanto, comprometer a sua eficácia. Para este efeito, as melhores práticas recomendam:

- Focar a programação nas lacunas identificadas: cada intervenção deve contribuir para corrigir pelo menos um problema claramente identificado;
- Assentar a reflexão nos impactos e resultados pretendidos, directamente relacionados com as disfunções identificadas, mais do que nas actividades;
- Limitar as necessidades ao que é estritamente necessário: tal implica analisar cada actividade e aliviá-la de qualquer carga que não seja indispensável para alcançar o resultado desejado. Só devem ser consideradas as actividades relevantes que contribuam directamente para o resultado esperado;
- Privilegiar sistematicamente soluções de financiamento sustentáveis, sabendo que se trata da sua eficácia e sustentabilidade;
- Acompanhar as instituições de segurança na formulação das suas necessidades para o programa.

Por vezes, na ausência de directrizes claras, estas instituições têm tendência a produzir listas de exigências relativas a equipamentos, materiais, veículos e infra-estruturas destinadas a melhorar as suas condições de vida e de trabalho, em vez de identificarem as alterações institucionais que devem ser operadas para aumentar a sua eficiência e a sua capacidade de responder ao controlo democrático de forma sustentável (ver Secção 2.5).

## 6.2. Integração da programação da RSS no orçamento anual ou plurianual do Estado

O financiamento dos programas de RSS através do orçamento nacional é um indicador, por excelência, de dois intervenientes cruciais em termos de sucesso: a vontade política e o compromisso nacional.

Esta abordagem de financiamento reflecte a responsabilidade do Estado no que se refere às despesas soberanas relacionadas com a defesa e a segurança, afirma a liderança nacional e facilita a mobilização de recursos externos. No caso dos países de baixos rendimentos, a quantidade de recursos nacionais atribuídos à reforma é obviamente importante, mas o compromisso e o apoio político que tal alocação traduz também são determinantes.

**1**  
*Sobre a liderança política do processo de RSS, consulte a ferramenta n.º 1*

Há diversos mecanismos que permitem assegurar o financiamento nacional da RSS, começando pela integração dos custos do programa no orçamento de Estado. Indispensável, esta integração comporta implicações metodológicas em pelo menos dois níveis, aquando do exercício de programação.

Por um lado, aquando da composição do grupo técnico de formulação do programa (ver Secção 5.2), é importante envolver, logo desde o início, alguns intervenientes incontornáveis em matéria orçamental. Trata-se, nomeadamente de:

- Dos departamentos responsáveis pela elaboração do orçamento de Estado, tais como os ministérios da Economia, Finanças, Orçamento e Planeamento. Tal permite integrar a programação, numa fase precoce, na perspectiva do orçamento nacional e gerar ferramentas técnicas desta integração à medida que o programa vai sendo elaborado;
- Dos serviços responsáveis pelo orçamento e pelas finanças dentro dos departamentos e instituições de segurança. Tal promove uma boa compreensão dos objectivos e actividades da reforma por parte dos gestores dos orçamentos que, desde logo, ficam aptos a identificar redundâncias e a garantir o realismo da programação em termos de gestão contabilística (prazos, procedimentos, etc.);
- Das comissões parlamentares responsáveis pelo orçamento e pelas finanças, bem como pela defesa e segurança. A participação activa dos representantes destas comissões ao longo de toda a formulação do programa constitui uma mais-valia para a integração dos custos do programa no processo orçamental que, geralmente, é aprovado pela adopção do orçamento de Estado no Parlamento.

Por outro lado, é importante que a metodologia de trabalho do grupo técnico de formulação do programa garanta:

- A hierarquização do conteúdo do programa de RSS de acordo com uma ordem de prioridades e a sua divisão em parcelas anuais. Tal facilita a integração dos custos do programa no orçamento de Estado anual;

*A integração dos custos da RSS no orçamento de Estado promove a sustentabilidade do processo e constitui uma forma de afirmar a liderança nacional. Também facilita a alocação estratégica de recursos em função das prioridades, bem como a integração sistemática dos financiamentos externos.*

- A definição de uma estratégia de integração das primeiras actividades do programa de RSS no orçamento do ano em curso (a título de exemplo, através de uma lei de finanças rectificativa ou de outros mecanismos de ajustamento orçamental) e preparar, a montante, a integração do programa no orçamento do ano seguinte;
- A determinação da inclusão de todas as previsões de aquisição de materiais, equipamentos e infra-estruturas no orçamento de investimento do Estado, a fim de assegurar uma maior transparência e uma melhor planificação das despesas com a defesa e segurança;
- O escalonamento do programa em várias etapas anuais e a garantia da sua integração no quadro de planificação plurianual dos investimentos públicos (plano trienal ou quinquenal, lei de programação plurianual, etc.).

---

### 6.3. Mobilização de recursos adicionais junto dos parceiros de desenvolvimento

---

Dependendo dos recursos financeiros do Estado, as autoridades nacionais podem recorrer ao apoio financeiro de parceiros externos para cobrir parte dos custos relacionados com a RSS. A organização de uma mesa-redonda de parceiros pode despertar entusiasmo entre potenciais doadores, especialmente se os projectos de rápido impacto forem bem-sucedidos. No entanto, a mobilização de parceiros financeiros é um exercício particularmente delicado, tanto a nível técnico como político, que requer a elaboração de estratégias personalizadas para cada parceiro potencial, que tenham em conta as suas prioridades e princípios de intervenção específicos.

A título de exemplo, pode ser oportuno produzir documentação adaptada a cada parceiro potencial com base no programa nacional de RSS, destacando os pontos de convergência com os interesses específicos deste interveniente. Sem trair o conteúdo da agenda e das prioridades nacionais, esta abordagem consiste em dar prioridade às temáticas de preferência do parceiro visado (institucionalização da perspectiva de género, luta contra a corrupção, protecção infantil, apoio à descentralização e governação local, promoção e protecção dos direitos humanos, etc.), para assim despertar o seu interesse. Este processo de diferenciação dos documentos que apresentam o programa de RSS, numa perspectiva a que podemos chamar marketing, pode revelar-se particularmente eficaz para despertar o interesse dos parceiros que não estão representados no país.

Mesmo quando a atenção é assim concentrada num aspecto particular da reforma, continua a ser importante apresentar o programa como um todo e destacar a sua coerência global em termos de coordenação e de efeitos esperados. Esta abordagem contribui para tranquilizar os parceiros quanto à solidez do quadro geral de implementação e à sua sustentabilidade.

Uma estratégia otimizada de procura de parcerias e de financiamento externo deve estar em sintonia com a rubrica «relações com os parceiros» do plano de comunicação. Com efeito, trata-se de estabelecer a credibilidade do programa aos olhos dos parceiros, destacando sobretudo:

- **A coerência interna do programa e a fluidez da sua lógica de intervenção**, visíveis através da definição de objectivos claros, do desenvolvimento de uma estratégia realista para os alcançar e da tomada em consideração dos riscos antecipáveis;
- **A dinâmica endógena do programa**, evidenciada não só pela criação de um quadro nacional inclusivo de conduta da SSR, que também envolva a sociedade civil, mas também pela participação soberana do orçamento nacional no financiamento do programa;
- **A fiabilidade dos mecanismos de gestão**, demonstrada pela implementação de um quadro de coordenação inclusivo, de um sistema eficiente de monitorização e avaliação e de mecanismos de transparência que promovam a integridade na gestão dos recursos;
- **O contributo do programa de RSS para objectivos de governação mais alargados**, como a consolidação da paz, o reforço da coesão social e o enraizamento do Estado de direito e da governação democrática. A nível regional, também pode ser oportuno destacar os impactos positivos do programa nacional de RSS na conjuntura de segurança transnacional.

Quando o gabinete do coordenador dos parceiros externos (ONU, UA e CEDEAO) desempenha eficazmente o seu papel de apoio técnico e reforço das capacidades e da liderança nacional, pode facilitar, numa fase precoce, a mobilização de recursos externos para apoiar a programação da RSS (ver Secção 9.1.3).

Além de recursos pontuais, a mobilização de apoios externos deve visar o estabelecimento de parcerias duradouras em benefício da RSS. Com efeito, o êxito da reforma exige a mobilização de vários meios (financeiros, mas também humanos, técnicos e políticos) e requer vários anos de esforços contínuos. A constância dos parceiros externos constitui, pois, um factor importante de sustentabilidade.

---

## 6.4. Conjugar as contribuições externas com o financiamento nacional

---

Tal como os recursos nacionais atribuídos à RSS, o financiamento fornecido pelos parceiros de desenvolvimento deve ser tido em conta na óptica de uma programação integrada, e a sua afectação deve ser realizada no âmbito do orçamento de Estado.

A criação de mecanismos de convergência entre o investimento nacional e as contribuições externas permite garantir a coerência orçamental e a utilização racional de todos os recursos imputados à RSS. Para este efeito, existem mecanismos de emparelhamento que permitem associar a utilização das contribuições externas à dos recursos nacionais. Os mais comuns são o financiamento conjunto de projectos e os fundos de contrapartida.

**O financiamento conjunto de projectos** consiste, do ponto de vista do Estado, em participar no financiamento de cada um dos projectos apoiados por um parceiro externo. Assim, há que determinar, para cada projecto, qual a parte (percentagem) dos custos que o Estado pretende apoiar. Quando há financiamento conjunto, as autoridades nacionais desempenham uma função de doador tal como o parceiro externo, o que reforça a liderança nacional.

No plano técnico, o financiamento conjunto de projectos pressupõe que o Estado em causa e o seu parceiro externo acordem um sistema de gestão partilhada, desde o início do projecto até à avaliação dos custos, à determinação das competências especializadas necessárias, ao recrutamento de consultores, aos procedimentos de aquisição, à monitorização e avaliação etc. Pode ser difícil implementar um tal dispositivo num Estado frágil e com recursos particularmente limitados.

**O fundo de contrapartida** consiste, por seu turno, em prever um fundo comum provisório no orçamento nacional, destinado a cobrir a parte do Estado no financiamento das actividades da RSS no seu conjunto. Este dispositivo apresenta uma dupla vantagem: a disponibilidade imediata dos fundos e uma relativa flexibilidade na sua utilização. Pode constituir uma solução conveniente quando os encargos mútuos ainda estão por acordar com cada um dos parceiros, ou quando a parte do Estado ainda não tenha sido avaliada de forma específica.

Todavia, esta abordagem comporta o risco de uma dissipação opaca ou ineficiente dos fundos. Para limitar este risco, é recomendável associar aos fundos de contrapartida regras de gestão capazes de promover a transparência: critérios de elegibilidade da actividade a financiar e do parceiro de implementação, o plafonamento dos montantes a conceder, as modalidades de desembolso e controlo, etc. Em matéria de boas práticas, o mecanismo de desembolso de fundos deve prever a elaboração de um acordo de financiamento a celebrar com o parceiro externo, bem como a apresentação de relatórios periódicos sobre a implementação para justificar as operações do fundo de contrapartida.

Qualquer que seja o mecanismo de emparelhamento escolhido, é importante **incluir os encargos do orçamento nacional** na estimativa do custo total do programa de RSS. Com efeito, os projectos de apoio elaborados pelos parceiros dão origem a encargos que, muitas vezes, são erroneamente considerados simples obrigações que incumbem à parte nacional para permitir ao parceiro externo a execução das actividades do projecto que o mesmo financia. Estes encargos indevidamente banalizados correspondem, essencialmente, a contrapartidas técnicas e logísticas (também chamadas «contribuições em espécie»), tais como os recursos humanos da administração pública ou as instalações, materiais e infra-estruturas públicas colocadas à disposição do projecto.

Quando a orçamentação dos projectos de RSS é deixada inteiramente ao critério dos parceiros técnicos e financeiros, estes têm por vezes tendência a desconsiderar a integração destes encargos decorrentes do projecto e suportados pelos recursos públicos nacionais. Na perspectiva de uma orçamentação global e integrada, é crucial garantir que estes «custos invisíveis» do programa de RSS sejam explicitamente tidos em consideração.

#### Caixa 15: Pontos importantes para o financiamento nacional da RSS

- ✓ Integrar os custos da RSS no orçamento de Estado;
- ✓ Ter em consideração a capacidade financeira do Estado no quadro da atribuição de recursos nacionais ao programa de RSS;
- ✓ Mobilizar financiamento externo para complementar os recursos nacionais;
- ✓ Acordar a distribuição dos encargos e os mecanismos de responsabilização mútua com os parceiros de financiamento;
- ✓ Implementar mecanismos de financiamento conjunto que articulem a utilização de fundos externos com uma contribuição nacional;
- ✓ Associar processos de transparência financeira aos mecanismos de financiamento conjunto;
- ✓ Assegurar a probidade na utilização dos fundos, tanto nacionais como externos, através da realização de controlos contabilísticos e de auditorias internas e independentes;
- ✓ Integrar os «custos invisíveis» decorrentes dos projectos dos parceiros internacionais na estimativa do esforço orçamental.



## Mobilização e coordenação dos intervenientes tendo em vista a implementação do programa

Uma vez elaborado o programa e assegurado o seu financiamento através de mecanismos adequados, dá-se início à fase de implementação efectiva, que requer a mobilização e a coordenação de todos os intervenientes envolvidos.

---

### 7.1. Mobilização das instituições de segurança e dos seus ministérios de tutela

---

As instituições de segurança e os seus ministérios de tutela são os principais afectados pela reforma. Com efeito, para que a reforma produza os resultados esperados, é necessário haver mudanças de atitude, comportamento e práticas no seio destas instituições. A sua participação activa na implementação do programa de reforma é, pois, indispensável.

Para tal, é necessário, em primeiro lugar, identificar claramente estes intervenientes, definir as suas funções e responsabilidades no quadro da reforma e prepará-los para o processo.

A preparação das instituições de defesa e segurança para a reforma passa, muitas vezes, por uma reorganização interna e pela sensibilização das mulheres e homens que as guiam em direcção à RSS. No entanto, a necessidade de sensibilização não se limita às elites institucionais e deve ter em consideração todos os níveis de responsabilidade dentro das FDS e dos ministérios de tutela, desde os soldados aos quadros superiores.

A sensibilização dos funcionários destas instituições debruçar-se-á não só sobre os objectivos, o conteúdo e as modalidades da reforma, mas também sobre os desafios que esta acarretará para a paz, segurança, estabilidade e desenvolvimento do país. É importante que este programa de sensibilização a todos os níveis expresse, com clareza, o impacto que se prevê que o processo de RSS tenha sobre o futuro das FDS e que destaque as novas oportunidades que surgirão, em termos de perspectivas profissionais, reconversão ou reinserção socioeconómica, na eventualidade de uma reconfiguração das forças nacionais.

No contexto da preparação dos intervenientes institucionais, há igualmente que ter em conta as lacunas técnicas que podem prejudicar o trabalho das administrações públicas e provocar atrasos significativos na planificação e implementação das actividades da RSS. Acções de formação destinadas a actualizar as capacidades em matéria de RSS, bem como a uniformização das ferramentas e metodologias de trabalho, podem ajudar a ultrapassar os impasses suscitados devido a um défice técnico.

## 7.2. Identificação de parceiros de implementação na sociedade civil e reforço das suas capacidades

As organizações da sociedade civil (OSC) são parceiros importantes na implementação de programas de RSS, desempenhando um papel central no que diz respeito a garantir o compromisso dos cidadãos. Com efeito, embora releve do domínio soberano do Estado, a RSS comporta aspectos civis que fazem parte dos pólos de competências e das actividades quotidianas das OSC: a denúncia de comportamentos repreensíveis de membros das FDS, a luta contra a corrupção e a impunidade, o apoio à governação local, a educação cívica, a supervisão das acções públicas por parte dos cidadãos, a promoção da transparência, a assistência aos grupos vulneráveis etc.

As OSC não são apenas representantes não-eleitos da população. Muitas vezes, também são bancos de conhecimentos especializados e de competências técnicas preciosas e variadas. Graças ao acesso privilegiado que têm às populações, são um importante vector de mensagens e uma poderosa ferramenta de interacção com as comunidades locais. Recorrer às OSC como parceiros de implementação permite não só associar os intervenientes não-institucionais à RSS, como também beneficiar dos seus conhecimentos especializados específicos e ainda tirar proveito da credibilidade que construíram junto das populações. Também permite aliviar a carga de trabalho das administrações públicas relativamente a determinadas actividades, confiando-as a intervenientes competentes da sociedade civil.

*«São vários os programas de reforma do sector de segurança que tendem a pôr a tónica na reforma das instituições do estado, sem fazer qualquer esforço para envolver a sociedade civil de forma sistemática. No entanto, para serem eficazes, estes programas requerem participação e apropriação locais que inspirem confiança e garantam uma resposta adequada às necessidades da população<sup>12</sup>. »*

Quando as relações entre a população e as FDS estão degradadas, ou até quebradas, as OSC podem contribuir para retomar o diálogo e restaurar a confiança necessária para o êxito da RSS. Foi o que se verificou na Guiné. Após os massacres de 28 de Setembro de 2009, que resultaram na morte de pelo menos 156 manifestantes, 109 casos de violação sexual e mais de 1300 feridos<sup>13</sup>, as OSC guineenses desempenharam um papel central no restabelecimento progressivo das relações entre a população civil e os militares.

Uma vez que o envolvimento das OSC constitui um dos princípios fundamentais da implementação da RSS, há que começar a identificar os principais parceiros nas fases de avaliação preliminar e formulação do programa, tendo em conta as mais-valias de cada um. A selecção das OSC a associar à implementação do programa, incluindo as organizações escolhidas pelos parceiros externos, deve responder a um processo transparente, assente em critérios objectivos, formulados de modo a evitar qualquer suspeita de favoritismo.

Além das organizações da sociedade civil, pode ser oportuno colaborar com outros tipos de intervenientes não-estatais, tais como autoridades consuetudinárias e líderes de opinião, que beneficiem de acesso directo e de uma certa legitimidade junto da população.

**6**  
Para obter mais informações, consulte a Ferramenta n.º 6, intitulada «Envolvimento da Sociedade Civil na Governação e Reforma do Sector de Segurança».

### Caixa 16: Desafios relacionados com a independência e neutralidade das organizações da sociedade civil

A instrumentalização política das organizações da sociedade civil, quer seja por intervenientes nacionais ou por parceiros externos, é uma prática comum, mas prejudicial, que pode desacreditar as OSC e minar a legitimidade em que assenta a sua participação nos processos de RSS.

A criação de uma dependência financeira excessiva em relação a um interveniente concreto enfraquece a credibilidade da OSC e pode pôr em causa a sua autonomia de acção. No terreno, este tipo de situação pode complicar a implementação da RSS e agravar os desafios operacionais.

## 7.3. Implementação de um mecanismo nacional de coordenação da RSS

A coordenação dos intervenientes nacionais e dos parceiros internacionais envolvidos na RSS cabe sobretudo à estrutura nacional responsável por pilotar e coordenar a RSS. Esta estrutura é especificamente mandatada para este efeito através de um acto oficial de alto nível (ver Secção 2.2). Esta estrutura desempenha o seu papel de coordenação em vários níveis, através da implementação de um quadro inclusivo que vai do nível nacional ao nível local e do geral ao particular (ver Caixa 17).

A nível nacional, é essencial que o mecanismo de coordenação seja concebido de forma suficientemente ampla e inclusiva para permitir a participação de intervenientes institucionais e não institucionais, tais como as autoridades tradicionais, as plataformas sindicais e associações profissionais, as organizações de mulheres e de jovens e as outras entidades da sociedade civil. A participação das mulheres é particularmente necessária em todos os níveis do quadro nacional de coordenação, desde os dispositivos descentralizados aos escalões de tomada de decisões a nível central.

O objectivo é assegurar a coerência global do programa de RSS e criar sinergias através de uma abordagem abrangente que tenha em conta todos os intervenientes, tanto internos como externos, dos diferentes escalões de intervenção. A eficácia da coordenação nacional depende, entre outros aspectos, da capacidade da estrutura em vigor de identificar todos os intervenientes envolvidos na RSS, de estabelecer um diálogo construtivo com eles e de definir, com precisão, as suas respectivas áreas de intervenção, bem como as modalidades do seu envolvimento.

### Caixa 17: Quadro nacional de coordenação

Níveis de coordenação	
Nível central político	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liderado por uma alta autoridade (presidente da república ou primeiro ministro)</li> <li>Carácter transversal e conexo, envolve os departamentos ministeriais na RSS</li> </ul>
Nível intersectorial de coordenação técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantir a ampla participação das FDS, do Parlamento, das OSC e das outras componentes da nação</li> </ul>
Nível sectorial e técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representação dos sectores: polícia, defesa, justiça, serviços alfandegários, protecção civil, etc. .</li> <li>A participação dos outros intervenientes nacionais, como as organizações da sociedade civil, deve ser assegurada.</li> </ul>
Dispositivo descentralizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoiar-se na divisão político-administrativa do país, garantindo uma representação equitativa.</li> <li>Assegurar a disseminação da informação e a participação das regiões, cidades e aldeias de todo o país no processo de RSS.</li> </ul>

Entre as principais responsabilidades da estrutura de coordenação nacional figura a centralização e a divulgação de informação junto das várias partes interessadas e parceiros de desenvolvimento. A estrutura nacional de coordenação é particularmente responsável por apresentar os resultados da avaliação preliminar do sector de segurança a todos os intervenientes envolvidos, por informá-los sobre o dispositivo nacional de RSS e as dinâmicas em curso, bem como por facilitar a troca de informações entre estes diferentes intervenientes.

Estas trocas representam uma oportunidade para recordar as prioridades nacionais que devem orientar todas as intervenções e para sublinhar a importância de uma abordagem integrada. Trata-se de evitar que determinados intervenientes nacionais ou parceiros de desenvolvimento concebam, de forma unilateral e com base numa agenda que lhes convenha, projectos ou programas que pretendam apoiar a RSS, mas que, na realidade, fujam ao quadro de coordenação estabelecido e corram o risco de prejudicar a liderança nacional do processo.

Durante a execução do programa nacional de RSS, o dispositivo nacional de coordenação deve permitir a recolha de dados sobre as intervenções dos diferentes intervenientes, a avaliação contínua da coerência global das acções empreendidas e do seu alinhamento com as prioridades nacionais e a realização dos ajustes necessários no que se refere a lacunas identificadas ou, simplesmente, para otimizar a eficácia geral do programa.

---

#### 7.4. Gestão dos parceiros externos pelo mecanismo nacional de coordenação

---

No âmbito do seu mandato de coordenação dos intervenientes nacionais e internacionais, a estrutura de coordenação nacional garante a coerência de todas as intervenções, incluindo as dos parceiros externos, com as prioridades definidas pelo programa nacional de RSS, garantindo também que estas assentam nos mecanismos nacionais de gestão de programas (ver Caixa 18).

Cabe à estrutura de coordenação nacional informar-se, na medida do possível, sobre os interesses específicos de cada parceiro no que se refere às prioridades nacionais, bem como sobre os montantes que estes parceiros contam afectar ao processo de reforma como apoio. É importante formalizar as regras a que o apoio dos parceiros externos estará sujeito, de maneira a preservar o controlo nacional sobre todas as iniciativas da RSS. Em muitos casos, é necessário reavaliar as parcerias bilaterais de cooperação militar ou policial de longa data com determinados parceiros tradicionais para garantir a sua coerência com o programa de RSS.

O recurso a um mecanismo de autorização prévia, como um memorando de entendimento, permite acordar formalmente os domínios de intervenção dos parceiros externos que desejem participar no processo. Este tipo de documento-quadro possui a vantagem de explicitar os termos, condições e objectivos específicos da colaboração, conforme foi acordado entre o parceiro exterior e o Estado anfitrião, representado neste caso pela estrutura nacional de coordenação.

### Caixa 18: Necessidade de liderança nacional

A afirmação de uma vontade nacional e de uma liderança política por parte das autoridades governamentais é um imperativo categórico para o processo de RSS em geral, e para a programação em particular. É essencial que os intervenientes nacionais assumam a responsabilidade principal no que se refere à organização, planificação, gestão e coordenação do programa de RSS, em conformidade com uma agenda e prioridades fixadas endogenamente. Caso contrário, é pouco provável que o programa de RSS seja bem-sucedido.

Na ausência de uma liderança nacional forte, o processo de reforma corre o risco de sofrer desvios devido a abordagens, soluções e modelos exógenos importados por parceiros externos pouco familiarizados com as especificidades nacionais e/ou impulsionados pelas suas próprias agendas. Com efeito, verifica-se que alguns parceiros concentram o seu apoio em áreas de interesse específico para a sua política externa, que não constituem necessariamente uma prioridade nacional para o país de intervenção.

Para evitar esta armadilha, e por uma questão de coerência e continuidade, a coordenação dos parceiros externos deverá garantir, a todo o custo, o alinhamento das intervenções externas com as prioridades nacionais definidas pelo país anfitrião. É igualmente indispensável que a coordenação dos parceiros privilegie, de forma sistemática, a transferência de conhecimentos e competências que contribuirão para reforçar as capacidades locais de forma sustentável.

*A ferramenta n.º 1 aborda a importância da vontade política e da liderança nacional na RSS*

1

## 7.5. Coordenação no seio dos parceiros externos

Conforme acima referido, o apoio dos parceiros externos ao programa de RSS deve ser coordenado pela parte nacional, a quem cabe a condução e a responsabilidade primordial do processo de reforma.

No entanto, há que assegurar um segundo nível de coordenação dentro da comunidade de parceiros externos, através de um dispositivo criado especificamente para este fim e colocado sob a tutela de um interveniente que goze de alguma legitimidade, como a ONU, a UA ou a CEDEAO. Também pode tratar-se de um parceiro bilateral, a quem o Estado anfitrião tenha pedido para desempenhar este papel. Veja-se, a título de exemplo, o caso da CEDEAO que, no âmbito da promoção da solidariedade e liderança regionais, exerceu a função de coordenador dos parceiros externos na Guiné-Bissau. Na Costa do Marfim, foram as Nações Unidas que, através da ONUCI<sup>14</sup>, desempenharam o papel de coordenador dos parceiros internacionais no âmbito do processo de RSS em 2012.

A escolha do interveniente a quem será confiada esta responsabilidade tem, em todos os casos, um cariz especialmente estratégico, pois o compromisso político e diplomático do coordenador dos parceiros externos condiciona o sucesso do dispositivo de coordenação. Esta missão exige um elevado nível de confiança, tanto do lado da parte nacional, como dos parceiros externos. No contexto oeste-africano, em que o clima político interno é frequentemente marcado por tensões e desconfianças, a credibilidade do coordenador dos parceiros depende tanto da sua eficácia como da sua imparcialidade.

No plano metodológico, é importante que a implementação de um quadro para a coordenação dos parceiros se alicerce em termos de referência claros, apoiados nos princípios fundamentais de assistência internacional ao desenvolvimento, tal como consagrados na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), na Agenda para a Acção de Acra (2008) e recordados no Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Busan (2011). O apoio dos parceiros deve centrar-se na coerência das políticas, na responsabilidade e execução por parte dos intervenientes nacionais e na utilização de procedimentos governamentais para os desembolsos e a contabilização dos fundos disponibilizados.

Enquanto interlocutor privilegiado, o coordenador dos parceiros deve estar apto a prestar um apoio constante ao desenvolvimento das capacidades nacionais necessárias à condução interna das reformas. Devido ao seu estatuto de líder dos parceiros, também pode ser chamado a elaborar um plano específico para desenvolver as capacidades técnicas não apenas dos intervenientes nacionais, mas também dos

parceiros externos que coordena. Este plano pode contribuir para colmatar, de um e de outro lado, os défices de competências na planificação e gestão de programas, bem como lacunas em determinadas áreas temáticas próprias da governação de segurança.

*Segundo as recomendações da Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, a implementação de programas apoiados por parceiros internacionais deve assentar prioritariamente nas estruturas e mecanismos de gestão nacional. Se tal for necessário, é preferível reforçar os sistemas nacionais de gestão através do apoio do coordenador dos parceiros, ao invés de substituí-los por sistemas externos.*

Uma vez que a coordenação interna dos parceiros é um trabalho técnico e político exigente e minucioso, o coordenador dos parceiros ocupar-se-á de criar uma equipa dedicada, composta por especialistas que estarão sob a alçada de um coordenador técnico principal (CTP/RSS). É importante planear com a devida antecedência, logo na fase de formulação do programa, a criação desta equipa a quem será especialmente confiada a tarefa de assegurar a coordenação interna dos parceiros, bem como de orçamentar a sua tomada a cargo, tendo em conta os custos relacionados com recursos humanos, funcionamento e actividades.

Consultar também a Ferramenta n.º 4 sobre a gestão eficaz do apoio externo aos processos de RSS

4

#### Caixa 19: Exemplos de mecanismos de coordenação no seio dos parceiros externos

Implementação de um quadro eficaz para a coordenação dos parceiros assenta num vasto leque de elementos, dos quais os principais são:

- Realização regular de reuniões de concertação, tanto a nível técnico como político, bem como a produção e análise dos seus relatórios;
- Implementação e actualização regular de um levantamento de parceiros, acompanhado de uma matriz integrada das suas intervenções, tanto em curso como projectadas;
- Elaboração e actualização regular de uma lista de contactos de peritos nacionais e internacionais que possam ser mobilizados rapidamente para prestarem apoio à RSS;
- Produção de ferramentas comuns de gestão de informação, tais como publicações, sites partilhados ou até implementação de sistemas centralizados de arquivamento;
- Implementação de mecanismos conjuntos de planificação, monitorização, análise e avaliação, que permitam examinar, de forma contínua, a coerência dos apoios prestados pelos parceiros externos.

## 7.6. Desafios relacionados com a coordenação dos parceiros externos

A coordenação dos parceiros externos suscita uma série de desafios para os quais a Caixa 20 propõe algumas soluções possíveis. O principal aspecto a destacar é que o coordenador dos parceiros deve ter o cuidado de evitar a implementação de projectos redundantes, ou até mesmo concorrentes, por parte dos intervenientes que coordena. Com efeito, a duplicação de projectos revela uma dispersão irracional dos apoios e comporta custos administrativos elevados para todos os intervenientes e para a parte nacional. Estas inconsistências provocam, a longo prazo, um desgaste do processo.

*Tal como sucede com a ajuda ao desenvolvimento, os diferentes parceiros da RSS devem trabalhar em conjunto para harmonizar o seu apoio, otimizar as sinergias, melhorar a eficácia e a eficiência dos projectos, nomeadamente através da redução de custos administrativos, e comprometer-se a longo prazo. Nesta tarefa, são guiados pela estrutura nacional de coordenação e pelo coordenador dos parceiros.*

## Caixa 20: Desafios relacionados com a coordenação dos parceiros externos e vias de resolução

Coordenação no seio dos parceiros externos		
Lacuna	Impacto potencial sobre o processo de RSS	Vias de resolução
Não existe nenhum mecanismo de coordenação em vigor no seio dos parceiros externos (não há equipa, nem meios de coordenação).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraca coordenação estratégica e operacional dos parceiros</li> <li>• Circulação ineficiente de informação entre os parceiros</li> <li>• Impacto pouco significativo das acções dos parceiros devido ao seu carácter disperso, ou mesmo contraditório (mediocridade da relação custo-eficácia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Criar uma equipa de apoio à coordenação, colocada sob a supervisão de um CTP da RSS</li> <li>✓ Disponibilizar os meios necessários para a execução da coordenação entre os parceiros externos por esta equipa</li> <li>✓ Garantir a produção por esta equipa de ferramentas técnicas para a coordenação dos parceiros</li> </ul>
Foi implementado um mecanismo de coordenação entre os parceiros, mas alguns intervenientes não fazem parte do mesmo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfraquecimento do dispositivo de coordenação</li> <li>• Circulação ineficiente de informação</li> <li>• Falta de visibilidade sobre as acções dos parceiros, que escapa ao controlo do mecanismo de coordenação e, por consequência, incapacidade de desenvolver sinergias;</li> <li>• Incapacidade de integrar o financiamento destes parceiros numa visão global;</li> <li>• Incapacidade de orientar o apoio por eles disponibilizado na direcção dos objectivos da RSS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Implementar, em conjunto com a parte nacional, uma estratégia de sensibilização de todos os parceiros externos para a importância da sua participação no dispositivo de coordenação dos parceiros.</li> </ul>
Alguns parceiros continuam a prestar assistência bilateral na área da RSS sem passar pelos mecanismos de coordenação em vigor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem<sup>15</sup></li> <li>• Caso se prolongue, esta situação pode conduzir a fracassos significativos, especialmente se os apoios que escapam ao mecanismo de coordenação forem contrários aos objectivos da RSS.</li> </ul> <p>Exemplo: Uma unidade do exército que é responsável por diversos abusos beneficia de um reforço de capacidades e de meios, mesmo que a RSS recomende a sua dissolução e a apresentação à justiça de alguns dos seus membros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ • Idem.</li> <li>✓ • Além disso, o coordenador dos parceiros deve lançar, em articulação com o mecanismo de coordenação nacional, uma acção política de alto nível que convença as mais altas autoridades do país de que têm todo o interesse em redireccionar, de forma sistemática, todo o apoio externo destinado ao sector de segurança para o mecanismo de coordenação da RSS, a fim de assegurar uma maior coerência no âmbito de uma abordagem holística.</li> </ul>

Coordenação dos parceiros externos pelo mecanismo nacional		
Lacuna	Impacto potencial sobre o processo de RSS	Vias de resolução
As autoridades nacionais promovem intervenções fora do mecanismo de coordenação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem</li> </ul>	✓ Idem
O dispositivo de coordenação nacional é fraco ou inoperante.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A coordenação dos intervenientes, tanto nacionais como internacionais, é eficaz.</li> <li>• O Estado tem pouca visibilidade sobre as intervenções dos diferentes intervenientes.</li> <li>• A redundância das actividades pesa nos recursos públicos.</li> <li>• O processo de RSS está sujeito a uma cacofonia que compromete gravemente a concretização dos resultados.</li> </ul>	<p>O coordenador dos parceiros está bem posicionado para prestar apoio técnico e político em prol de uma apropriação e liderança eficazes por parte dos intervenientes nacionais. Para tal, pode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Iniciar uma acção vigorosa de sensibilização das autoridades para a necessidade do bom funcionamento do dispositivo de coordenação nacional;</li> <li>✓ Reforçar as capacidades dos funcionários da estrutura nacional de coordenação;</li> <li>✓ Apoiar a implementação de ferramentas de coordenação destinadas à estrutura nacional de coordenação.</li> </ul>



## Monitorizar e avaliar o programa

---

### 8.1. O que são a monitorização e a avaliação?

---

Desde a sua concepção, e porque está vinculado à concretização de determinados resultados, o programa nacional de RSS deve fazer-se acompanhar de um sistema de monitorização metódica e de avaliação rigorosa, que permita fazer o ponto da situação quanto à consecução dos objectivos predefinidos. O quadro de monitorização e avaliação faz parte integrante do documento de programa e é elaborado na altura da formulação do programa (ver a Secção 5.4).

A monitorização é levada a cabo de forma contínua, ao longo de toda a vida do programa. Tem por objectivo verificar o progresso gradual no que diz respeito à concretização dos objectivos predefinidos e deve permitir identificar lacunas na implementação do programa, para que estas possam ser colmatadas durante a execução.

Por sua vez, a avaliação é realizada de forma periódica e no final do programa. Visa determinar, em momentos-chave, se as alterações que se pretende alcançar na sociedade foram, ou estão a ser, levadas a cabo. Ao medir os resultados e o impacto de um programa de RSS, a avaliação também permite identificar os ensinamentos colhidos da experiência e identificar as melhores práticas.

As fases de acompanhamento e exame periódico, inclusive a meio do percurso, permitem reforçar o controlo nacional sobre a reforma e responsabilizar os diferentes intervenientes envolvidos na implementação, incluindo os parceiros externos.

Os serviços técnicos da estrutura nacional de coordenação da RSS, em especial a unidade de gestão do programa, constituem o principal interveniente da monitorização na sua dimensão mais quotidiana, embora os parceiros possam ser associados a determinadas actividades específicas, tais como revisões conjuntas, visitas ao terreno, etc. No que se refere à avaliação, pode ser interna ou independente, isto é, liderada por especialistas imparciais, alheios ao dispositivo da RSS.

A monitorização e a avaliação são complementares, ambas contribuindo para controlar a relevância, efectividade, eficácia, eficiência e sustentabilidade do impacto do programa.

## 8.2. Elaboração de um sistema de monitorização e avaliação

O sistema de monitorização e avaliação deriva da teoria da mudança ou do quadro lógico do programa e verifica a sua operacionalização. Trata-se de desenvolver uma cadeia de resultados (ver Caixa 21) que:

- Identifique os recursos (humanos, materiais, financeiros) investidos em cada actividade; e faça a ligação entre
- cada actividade e o produto (bens e serviços fornecidos) para o qual contribui;
- cada produto e o efeito (a alteração provocada no médio prazo pelos bens e serviços fornecidos) para o qual contribuiu;
- cada efeito e o impacto de envergadura que pretende gerar a longo prazo na sociedade.

Trata-se de descrever, através de uma série de relações de causa e efeito, a lógica de intervenção que associa os recursos às actividades e conduz a vários níveis de resultados (do mais limitado ao mais abrangente: produtos, efeitos e impactos). A mesma actividade pode contribuir para diversos produtos, e um produto para vários efeitos.

Caixa 21: A cadeia de resultados (representação simplificada)



A elaboração da cadeia de resultados pressupõe que as partes interessadas do programa de RSS estejam de acordo sobre os resultados e as alterações a que aspiram e que devem avaliar ao longo da execução.

Além da cadeia de resultados, a elaboração de um sistema eficiente de monitorização e avaliação exige a implementação de ferramentas para este efeito. Para tal, há que<sup>16</sup>:

- Definir indicadores que permitam avaliar os progressos no sentido da concretização dos resultados esperados com a reforma. Estes indicadores são acordados entre as partes interessadas aos níveis sectorial e intersectorial e comunicados aos parceiros que apoiam o processo de reforma.
- Identificar os dados de base (ou dados de referência) em relação aos indicadores seleccionados: trata-se de identificar a situação de partida de cada indicador para poder medir a sua evolução no futuro. Geralmente, as informações contidas no relatório de avaliação preliminar permitem fazer o ponto da situação inicial dos indicadores. Se necessário, é possível recolher informações adicionais para este efeito.
- Definir os prazos de realização das actividades e de actualização dos indicadores: importa definir a montante o calendário de execução das actividades do programa. É à luz deste cronograma que se determina a frequência da actualização dos dados em relação aos indicadores.
- Organizar, a montante, a recolha dos dados de monitorização: tal implica definir antecipadamente as modalidades de recolha de dados (estudos, visitas, sondagens, análise de relatórios, etc.), estimar os custos e tê-los em consideração desde a fase de orçamentação do programa e definir, desde cedo, as responsabilidades de cada interveniente na recolha dos dados de monitorização.
- Actualizar os indicadores de forma contínua: para tal, é necessário recolher os dados em função da periodicidade acordada inicialmente. Estes dados são integrados na matriz de monitorização e permitem apreender a progressão em direcção aos objectivos visados ou, inversamente, identificar as fases de abrandamento e estagnação a superar.
- Analisar e processar os dados recolhidos na matriz de monitorização e levar a cabo os ajustes necessários, de forma contínua e durante toda a execução do programa.

---

## 8.3. Coordenação da monitorização e avaliação

---

### 8.3.1. Coordenação nacional da monitorização e avaliação

Num processo nacional de RSS, a necessidade de criar uma estrutura especialmente responsável pela monitorização e avaliação dos projectos e do programa é uma evidência que, muitas vezes, se revela já tardiamente. No entanto, a multiplicidade de fontes de informação, o carácter frequentemente incompleto dos dados, as dificuldades em recolhê-los e a diferenciação das necessidades das várias componentes (exército, segurança, justiça, etc.) demonstram a complexidade técnica da tarefa e tornam necessária a criação de uma estrutura dedicada, idealmente sediada na instituição responsável por coordenar a implementação da RSS.

Esta estrutura, essencialmente composta por técnicos nacionais, apoiados por especialistas em monitorização e avaliação de instituições internacionais, assume várias tarefas, tais como:

- Elaboração e implementação do dispositivo global de monitorização e avaliação;
- Elaboração dos procedimentos de comunicação de informações, incluindo a definição dos tipos de relatório, identificação dos mandatários dos relatórios, elaboração de um calendário de apresentação de relatórios, acompanhado por mecanismos que recordem quando devem ser produzidos, criação de guias e de outras ferramentas de uniformização formal, etc.;
- Concepção e documentação de painéis de avaliação e de outras ferramentas integradas de monitorização e avaliação;
- Execução e/ou supervisão das tarefas técnicas relacionadas com a monitorização e avaliação, tais como recolha, centralização e análise de dados, produção de relatórios periódicos, realização de revisões de projectos, etc.;
- Controlo de qualidade dos processos de monitorização e avaliação, bem como dos produtos que deles decorrem;
- Formulação de recomendações resultantes da monitorização e avaliação, bem como documentação dos ensinamentos colhidos da experiência.

A unidade de coordenação da monitorização e avaliação também é responsável por examinar os relatórios periódicos e os vários painéis de avaliação, por sintetizá-los e, de seguida, por elaborar o painel global da RSS com base nestes.

### 8.3.2. Mecanismos conjuntos de monitorização e avaliação com os parceiros externos

Outra incumbência importante da unidade de coordenação da monitorização e avaliação é a coordenação dos exames e revisões conjuntos, que constituem o instrumento por excelência para a realização de verificações e controlos totalmente transparentes, no âmbito da colaboração entre parceiros nacionais e internacionais. Ao reforçarem a convergência dos intervenientes envolvidos na RSS, estes exercícios contribuem para melhorar a eficácia do programa e dos projectos, para organizar e aumentar a complementaridade das acções dos parceiros e para criar sinergias. Os exames e revisões conjuntos permitem, sobretudo, forjar uma visão comum e fortalecer a confiança entre a parte nacional e os parceiros externos.

Participativo na forma como é conduzido e pedagógico no seu propósito, o exercício de revisão conjunta é de suma importância, pois favorece o reforço das capacidades da parte nacional e a identificação comum dos ensinamentos a colher da experiência. Todavia, a organização de uma revisão conjunta de todos os projectos ou do programa é complicada do ponto de vista técnico, financeiramente dispendiosa e está particularmente vinculada aos desafios colocados pelas questões práticas e pela disponibilidade dos peritos enviados pelos parceiros externos. É por isso que é aconselhável restringir os exercícios de revisão conjunta a projectos ou componentes limitadas, para evitar repetir a manobra projecto após projecto.

O exercício de revisão conjunta é executado sob a liderança técnica de um grupo misto composto por peritos do governo, da sociedade civil e dos parceiros externos. Consoante a situação, este grupo

pode eventualmente contar com a assistência de prestadores de serviços privados, tais como técnicos independentes especializados em áreas relevantes (consultores).

Tratando-se de um exercício comum, a revisão conjunta é governada por termos de referência elaborados pela unidade de coordenação da monitorização e avaliação, que articula activamente todos os parceiros envolvidos. Estes termos de referência transcrevem os objectivos e a metodologia acordados, especificando o(s) projecto(s) em causa, os resultados concretos esperados, os calendários indicativos, o levantamento dos participantes na revisão e a distribuição de responsabilidades, bem como as disposições em matéria de logística. Também identificam a documentação que serve de base à revisão.

---

## 8.4. Documentação do desempenho operacional e financeiro do programa

---

A monitorização e avaliação do programa implicam um acompanhamento rigoroso tanto do desempenho operacional como financeiro. Para este efeito, há vários tipos de exercícios e documentos a explorar, entre os quais:

- **Relatórios técnicos periódicos:** Trata-se de relatórios sobre o progresso dos projectos ou das actividades que fazem parte do programa. A sua periodicidade (trimestral, semestral, anual, intercalar, final, etc.) é definida no documento de projecto ou no acordo que serve de base contratual. É aconselhável uniformizar os mecanismos de produção de informação, nomeadamente através da elaboração de projectos de relatório periódicos, para facilitar a subsequente síntese dos relatórios.
- **Auditorias de projectos:** Devem ser previstas de forma sistemática durante a programação, pois constituem uma eficaz ferramenta de transparência e um poderoso meio de controlo, particularmente no que se refere à regularidade das operações financeiras. Existem vários tipos de auditorias, cuja pertinência para a monitorização e avaliação varia. Com efeito, se as auditorias à regularidade dizem mais respeito ao controle contabilístico do que à monitorização e avaliação, as auditorias ao desempenho (ou auditorias operacionais) constituem, em contrapartida, meios fiáveis para avaliar a pertinência, a eficácia e a eficiência das acções empreendidas. Levadas a cabo internamente, as auditorias operacionais constituem uma ferramenta de autodiagnóstico e melhoria contínua. Confiadas a um prestador de serviços independente, contribuem para tranquilizar todas as partes interessadas e parceiros relativamente à eficácia do programa e para consolidar a credibilidade deste.
- **Painéis de avaliação:** São ferramentas de acompanhamento que facultam uma apresentação sintética dos elementos contidos nos relatórios periódicos e nas auditorias dos projectos. Os painéis de avaliação são elaborados em diferentes níveis que é essencial distinguir, pois cada painel de avaliação é apresentado a uma instância distinta encarregue de o examinar, de formular propostas ou de tomar decisões relativamente ao mesmo (ver Caixa 22).

*A apresentação por parte dos painéis de avaliação de informações desagregadas por género, idade ou em função de outros critérios pertinentes permite facilitar a integração dos desafios em matéria de género e diversidade na tomada de decisões. Pretende-se com isto garantir que o processo de RSS permanece tão inclusivo e representativo quanto possível.*

## Caixa 22: Exemplo de níveis e objectivos dos painéis de avaliação

Nível hierárquico do painel de avaliação (do geral ao particular)		Instância ao qual é apresentado
<i>Painel de avaliação da RSS (nível do programa nacional)</i>		Conselho nacional da reforma Comissões sectoriais da reforma Altas autoridades (presidente da república, primeiro-ministro, o governo como um todo ou certos ministros em particular) Todos os públicos, tendo em vista uma comunicação em grande escala sobre o progresso da reforma em curso
<i>Painéis sectoriais de avaliação (Exemplos)</i>	<i>Painel de avaliação da reforma do exército</i>	Comissão sectorial sobre a reforma do exército Chefes dos Estados-Maiores dos três ramos das forças armadas (terra, ar e mar) Ministro da Defesa Conselho superior de defesa
	<i>Painel de avaliação da reforma da justiça (etc.)</i>	Comissão sectorial sobre a reforma da justiça Ministério da Justiça Conselho superior da magistratura Administração penitenciária Ordem dos advogados e procuradores da república
<i>Painel de avaliação de projecto</i>		Comité de pilotagem de projecto

## 8.5. Exploração das oportunidades de mecanismos internos e externos de monitorização e avaliação

No quadro da RSS, é fundamental incentivar o desenvolvimento ou a melhoria dos mecanismos regulares de monitorização e avaliação existentes nas administrações públicas. A implementação do programa de RSS representa uma oportunidade não só para melhorar os métodos de monitorização e avaliação, mas também para responsabilizar os órgãos nacionais internos e externos das instituições de segurança pela função de monitorização e avaliação que lhes cabe, independentemente de existir ou não um programa de RSS. O objectivo é adoptar uma perspectiva mais duradoura relativamente a todo o processo, através do reforço sustentável das capacidades nacionais de monitorização e avaliação.

### 8.5.1. Operacionalização e aproveitamento dos mecanismos internos de monitorização e avaliação

As instituições de defesa, segurança e justiça dispõem de serviços responsáveis pelo planeamento estratégico e de investimentos. A revisão das missões e da função destas entidades internas, a análise da sua eficácia e o apoio à melhoria do seu desempenho são componentes essenciais da RSS, que devem ser tidas em consideração aquando da programação.

O programa de RSS deve prever a prestação de apoio à melhoria das ferramentas de planificação e das técnicas de monitorização das actividades ao nível destas estruturas, por exemplo, através da sistematização de uma abordagem sensível às questões de género na recolha e processamento dos dados. É igualmente aconselhável planear um apoio à divulgação dos painéis de avaliação, apresentando-os como ferramentas de monitorização e avaliação que facilitam a tomada de decisões.

Deste modo, os dados recolhidos com a ajuda dos mecanismos melhorados permitirão alimentar o dispositivo global de monitorização e avaliação da RSS. Mais importante ainda, estes mecanismos vão passar a fazer parte do acervo nacional, mesmo além do período de execução do programa de RSS.

### 8.5.2. Exploração dos dados provenientes do controlo externo do sector de segurança em prol da monitorização e avaliação

Não há dúvida de que os mecanismos de controlo democrático não devem ser confundidos com as ferramentas de monitorização e avaliação. No entanto, as informações actualizadas por certas actividades de controlo democrático podem vir a enriquecer os dados de monitorização pertinentes para o programa nacional de RSS. Como tal, a exploração destas fontes, muitas vezes ignoradas, seria útil para a unidade de coordenação da monitorização e avaliação.

Pode tratar-se dos resultados de investigações realizadas pelas instituições de controlo democrático (o parlamento, o tribunal de contas, o gabinete do auditor geral, as instituições nacionais de mediação e de protecção dos direitos humanos, etc.). Os relatórios resultantes das actividades de controlo democrático realizadas por estas instituições contêm, geralmente, informação valiosa, que é útil para avaliar o progresso da RSS, particularmente no que diz respeito aos efeitos sobre o comportamento dos membros das FDS e ao impacto na vida da população civil. Portanto, é aconselhável organizar a recolha de informações pertinentes junto destas instituições, tendo em vista a sua integração nos diversos painéis de avaliação da RSS. Há, contudo, que garantir a tomada em consideração de quaisquer requisitos de confidencialidade aquando da utilização e divulgação da informação recolhida, na eventualidade de alguns dos relatórios elaborados por estas instituições não terem sido tornados públicos.

Da mesma forma, o produto dos estudos, inquéritos ou sondagens independentes realizados por alguns centros de investigação académica ou institutos especializados da sociedade civil também constituem fontes de informação que podem alimentar a monitorização e avaliação dos progressos da RSS.

---

## 8.6. Definição das sequências de avaliação do programa

---

Ao longo da vida do programa, há que realizar vários tipos de avaliação:

- **A meio do percurso**, é oportuno realizar uma avaliação intercalar para fazer o ponto de situação das actividades do programa, dos progressos obtidos e da evolução no sentido da concretização dos resultados esperados. Esta avaliação permite analisar em profundidade as diferenças entre as actividades, recursos e produtos inicialmente previstos. Serve igualmente para identificar eventuais obstáculos à concretização dos objectivos previstos e propor correcções. Os ensinamentos colhidos da avaliação intercalar permitem melhorar a execução do programa durante a sua segunda fase.
- **No final da execução**, uma avaliação do impacto do programa de RSS na segurança dos cidadãos e do Estado permite fazer o balanço das intervenções do programa e analisar o conjunto dos resultados alcançados. A avaliação final também serve para retirar ensinamentos úteis para futuras intervenções na governação do sector da segurança.
- Também é aconselhável a realização de uma avaliação **a posteriori** ou ex post. Deve ser levada a cabo vários anos após a conclusão do programa, a fim de avaliar a sustentabilidade dos resultados alcançados. Frequentemente negligenciada, esta etapa permite contudo uma análise sistémica dos efeitos a médio e longo prazo. Dispondo de distanciamento suficiente, a avaliação a *posteriori* verifica os níveis de apropriação nacional dos resultados e a integração dos avanços em matéria de governação nas práticas e hábitos do sector de segurança.

## Reforço do papel da CEDEAO enquanto organização regional

Em matéria de RSS, o Quadro de Políticas sobre a Reforma do Sector de Segurança da União Africana reserva um lugar de relevo às Comunidades Económicas Regionais (CER), de que a CEDEAO faz parte. As CER desempenham, nomeadamente, um importante papel de apoio à formulação, concepção, condução, controlo e avaliação dos processos de RSS nos seus Estados-membros, tendo como objectivo estratégico a promoção da paz, da segurança e do desenvolvimento ao nível regional (ver Caixa 23). O papel da CEDEAO em matéria de RSS é simultaneamente político, normativo, técnico e operacional.

**Caixa 23: O papel das Comunidades Económicas Regionais (CER) na reforma do sector de segurança, de acordo com o Quadro de Políticas para a Reforma do Sector de Segurança da União Africana**

**Artigo 6.º Sentido de Propriedade ou Apropriação Africana:** dos processos de reforma do sector de segurança incluem a apropriação por parte das comunidades locais, a apropriação nacional por parte dos Estados-membros, a apropriação regional por parte das CER e a apropriação continental por parte da União Africana.

**Artigo 14.º (a): Os objectivos específicos deste quadro de políticas são:** [...] Facultar um quadro de políticas para que os Estados-membros e CER da UA formulem, elaborem, implementem, monitorizem e avaliem os processos de Reforma do Sector de Segurança;

**Artigo 16.º (b): RSS e Integração Regional:** [...] A cooperação regional na área de paz e segurança tentará incluir a cooperação nos processos de reforma do sector de segurança.

**Artigo 16.º (j): Coordenação da assistência à RSS:** A coordenação da assistência à RSS é, basicamente, uma responsabilidade nacional. Nas situações em que as autoridades nacionais não possuem capacidade para tal, as CER, a União Africana e/ou as Nações Unidas podem, caso seja apropriado, estabelecer parcerias com as autoridades nacionais no sentido de facilitar a coordenação da assistência à RSS e de capacitar, ao nível nacional, os Estados-membros para estes assumirem, eventualmente, um papel principal no que concerne à coordenação.

Fonte: Excertos sobre o papel das CER, *Quadro de Políticas para a Reforma do Sector de Segurança* (Adis Abeba: União Africana, 2013).

---

## 9.1. Compreensão do papel político e estratégico da CEDEAO

---

Tendo em conta as capacidades de que dispõe, e consoante a situação no Estado-membro em causa, a CEDEAO pode recomendar a implementação de um programa de RSS e/ou apoiar uma iniciativa semelhante utilizando os recursos e os conhecimentos especializados da comunidade.

### 9.1.1. Acompanhamento da reconfiguração da paisagem interna

Graças ao peso diplomático de que dispõe na região, a CEDEAO é frequentemente capaz de influenciar o desenvolvimento político e a evolução do sector da segurança nos seus Estados-membros, nomeadamente através da adopção de resoluções que afectam estes intervenientes.

Quando intervém como mediadora após um conflito, a CEDEAO também é capaz de fomentar a integração das necessidades em matéria de RSS nos acordos de paz. Pode igualmente negociar a assinatura de acordos de missão com as autoridades nacionais para programas de RSS, como foi o caso na Guiné-Bissau (ver Caixa 24).

### 9.1.2. Promoção da integração de uma abordagem regional

Além dos desafios colocados pela governação interna, a África Ocidental tem sido afectada por uma insegurança crescente, marcada nomeadamente pela recorrência de movimentos violentos na região saelo-sariana, o aumento da pirataria no Golfo da Guiné, a proliferação das armas ligeiras e de pequeno porte, o tráfico de estupefacientes ou ainda o comércio ilegal de recursos naturais.

Dada a complexidade do contexto regional, a formulação dos programas de RSS deve assentar numa análise das necessidades de segurança que tenha conta as ameaças transnacionais, favorecer a coordenação e a cooperação entre as FDS de países limítrofes e antecipar os impactos dos processos nacionais de RSS nos vizinhos imediatos.

Além disso, dada a permeabilidade das fronteiras, é importante que os programas nacionais de RSS tenham em conta os serviços de gestão de fronteiras, muitas vezes negligenciados. Ao melhorar a eficácia e a integridade destes serviços, o programa de RSS pode contribuir para reduzir a insegurança transfronteiriça de que sofrem as populações e os Estados da região.

### 9.1.3. Reforço da liderança nacional ao nível estratégico

No âmbito do seu apoio estratégico aos Estados-membros, é importante que a CEDEAO destaque a importância da liderança nacional das reformas e privilegie a sensibilização das autoridades políticas para as problemáticas da apropriação, responsabilidade e liderança nacionais.

Em particular, a CEDEAO deve acentuar:

- A importância de um entendimento comum entre as partes interessadas nacionais sobre o processo de RSS e a natureza das reformas a realizar;
- O desenvolvimento de um roteiro nacional, que defina as várias fases do processo e o enquadramento da programação;
- A produção de ferramentas de coordenação e a definição das modalidades de apoio dos parceiros externos;
- A definição, pelos intervenientes nacionais, dos objectivos estratégicos e das prioridades imediatas.

*A afirmação de uma vontade nacional e de uma liderança política por parte das autoridades governamentais é um imperativo categórico para o processo de RSS em geral, e para a programação em particular. É fundamental que os intervenientes nacionais assumam a responsabilidade primordial no que se refere à direcção, organização, planeamento, gestão e coordenação do programa de RSS, em conformidade com uma agenda e prioridades fixadas de forma endógena. A CEDEAO, no âmbito da responsabilidade de aconselhamento estratégico que nela recai, encontra-se amiúde em posição de lembrar os estados-membros de que, sem isso, o programa de RSS tem poucas hipóteses de ser bem-sucedido.*

Além disso, no rescaldo de situações de extrema fragilidade nos seus Estados-membros, como um conflito armado ou um longo período de falência das instituições públicas, a CEDEAO também está apta a apoiar os esforços das autoridades nacionais legítimas para restaurar a credibilidade do Estado e a liderança nacional aos olhos dos parceiros internacionais. Enquanto organização regional, desempenha um papel crucial de apoio e solidariedade, que consiste essencialmente em contribuir com os seus conhecimentos especializados e a sua experiência em questões de RSS, e em acompanhar as autoridades nacionais nas suas interações com os parceiros externos.

A título excepcional, nomeadamente quando o Estado em causa não é capaz de afirmar a sua liderança face aos parceiros externos, o papel da CEDEAO pode passar por garantir uma liderança «por procuração», a fim de evitar os efeitos negativos de um apoio externo inadequado ao contexto nacional, ou até mesmo prejudicial para a conjuntura local ou regional. Em concreto, a assunção deste papel de liderança pode passar por diversas acções, tais como impulsionar a estrutura de coordenação dos parceiros, disponibilizar conhecimentos técnicos especializados, integrar o sistema de monitorização e avaliação, realizar auditorias externas ou organizar revisões conjuntas com os parceiros.

#### 9.1.4. Apoio aos Estados-membros na gestão da assistência internacional

No espaço da CEDEAO, a disponibilidade dos recursos financeiros necessários para a implementação de um programa de RSS constitui um desafio operacional significativo. Quando as capacidades nacionais de financiamento não permitem a assunção integral dos custos do programa, a CEDEAO pode ajudar os seus Estados-membros na mobilização de parcerias e financiamentos adicionais (ver também a Secção 6.3).

A Comunidade pode servir de intermediária junto dos parceiros bilaterais e multilaterais. Com efeito, o apoio político e diplomático de uma organização regional como a CEDEAO constitui uma ajuda valiosa para atrair a atenção dos parceiros internacionais e aumenta as probabilidades de êxito. A Comunidade também já apoiou, em diversas ocasiões, os esforços de mobilização de recursos envidados pelos seus Estados-membros, organizando ou participando em mesas-redondas de financiamento e conferências de parceiros, nas quais são mobilizados recursos comunitários para apoiar os processos de RSS empreendidos nos seus Estados-membros.

### Caixa 24: O apoio político da CEDEAO na Guiné-Bissau

Na Guiné-Bissau, a CEDEAO assumiu activamente o seu papel estratégico de apoio político através da criação da ECOMIB (Missão da CEDEAO na Guiné-Bissau).

A retirada, em 2012, da Missão Técnico-Militar de Angola na Guiné-Bissau de Apoio à Reforma do Sector de Defesa e Segurança (MISSANG) deixou um vazio na paisagem de assistência internacional à RSS na Guiné-Bissau. Face à relutância de diversos parceiros internacionais em envolver-se de forma sustentável numa problemática tão complexa como a RSS no contexto volátil da Guiné-Bissau, a CEDEAO afirmou a sua liderança regional criando uma operação multidimensional de apoio à paz, a ECOMIB.

Desde que foi destacada, esta missão tem desempenhado um importante papel na mobilização e coordenação do apoio internacional ao programa de reforma do sector da defesa e segurança na Guiné-Bissau. A criação da ECOMIB também deu à CEDEAO a oportunidade de negociar, com as autoridades da Guiné-Bissau, os termos de um Acordo sobre o Estado da Missão tendo em conta as normas e princípios regionais de governação do sector da segurança.

## 9.2. Compreensão da função normativa da CEDEAO

Para além do seu tratado revisto (1993), a CEDEAO desenvolveu um conjunto de instrumentos normativos destinados aos seus Estados-membros, que definem, no seu conjunto, os princípios que devem reger a governação do sector da segurança. A maioria destes textos também realça o papel da CEDEAO neste domínio. Eis os principais actos:

- Protocolo da CEDEAO relativo ao Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, Manutenção da Paz e Segurança (1999)
- Protocolo Suplementar sobre Democracia e Boa Governação (2001)
- Quadro de Prevenção de Conflitos (2008)
- Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança na África Ocidental (2011)
- Proposta do Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental (2015)

### Caixa 25: Princípios básicos dos programas de RSS de acordo com a Proposta do Quadro de Políticas da CEDEAO

Na Proposta do Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental, a CEDEAO definiu uma série de valores fundamentais para a implementação de programas de RSS destinados aos seus Estados-membros, nomeadamente:

- Solidariedade e parcerias em África e na África Ocidental;
- Respeito pela soberania nacional e pela integridade territorial;
- A ligação entre a integração regional, por um lado, e a governação democrática do sector da segurança, por outro;
- Apropriação nacional e regional;
- O papel da dimensão do género na reforma e na governação do sector da segurança.

Um dos principais objectivos deste quadro é fornecer «orientações aos Estados-membros e outros intervenientes envolvidos na formulação, implementação e monitorização de programas e projectos relativos à reforma e governação do sector de segurança ».

Além disso, a Comunidade pode levar estudos a cabo e desenvolver instrumentos normativos de apoio à programação da RSS, tais como as directivas comunitárias sobre:

- O financiamento dos investimentos e das despesas de natureza militar e de segurança;
- A monitorização da percentagem do orçamento das forças armadas, justiça ou segurança em comparação com o produto interno bruto (PIB);
- A programação plurianual das despesas militares e de segurança em conformidade com os critérios de convergência com o quadro de segurança da CEDEAO;
- A revisão periódica das despesas militares, etc.

Tais ferramentas permitem reforçar, dentro do espaço comunitário, os critérios de convergência na gestão das FDS e incentivar os Estados-membros a cumprir as normas internacionais em matéria de defesa, segurança e justiça. O Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança na África Ocidental (2011) já se inscreve nesta perspectiva. Inclui um caderno de encargos para as FDS dos Estados-membros da CEDEAO, destinado a assegurar o respeito pela disciplina, os direitos humanos e os princípios da governação democrática e da boa governação financeira em todo o espaço comunitário.

Partindo desta uniformização de valores, cada país pode ser convidado, em função da sua situação particular, a elaborar um plano para o cumprimento dos critérios comunitários definidos. A CEDEAO pode, além disso, desenvolver os meios e mobilizar os recursos necessários para ajudar todos os seus Estados-membros a alcançar, de forma eficaz, os objectivos de boa governação do sector da segurança. A secção que se segue (9.3) propõe algumas recomendações concretas nesse sentido.

---

### 9.3. Recomendações destinadas a reforçar o apoio técnico e operacional da CEDEAO

---

Com base nas indicações fornecidas pelo Quadro de Políticas para a Reforma do Sector de Segurança da UA e de acordo com a Proposta de Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental, a Comunidade tem um papel importante a desempenhar para apoiar os Estados-membros na condução dos programas de RSS. Ao longo dos anos, já foram levadas a cabo diversas acções de apoio nesta área em benefício dos Estados-membros.

A Comunidade pode nomeadamente apoiar, numa perspectiva de transferência sustentável de competências, as actividades de avaliação do sector de segurança ou até os exercícios de planeamento estratégico realizados a nível nacional.

No entanto, além da prestação de apoio pontual ditado pelas necessidades específicas dos países, a CEDEAO pode reforçar o impacto e o alcance geral do seu apoio técnico através de algumas iniciativas estratégicas. Trata-se de dar uma resposta estrutural aos desafios operacionais enfrentados pelos Estados-membros, tais como a escassez de conhecimentos especializados locais e a dificuldade em documentar, capitalizar e partilhar a experiência adquirida.

#### 9.3.1. Documentação de boas práticas e ensinamentos colhidos da experiência regional

Desde o final da década de 1990, foram várias as nações da África Ocidental que empreenderam iniciativas de RSS sob diversas formas, adaptadas a cada contexto específico. Entre elas figuram a Costa do Marfim, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Nigéria, Serra Leoa e Togo. São muitos os ensinamentos que podem ser colhidos destas experiências. Enquanto organização regional, a CEDEAO pode desempenhar um papel importante na capitalização e gestão dos conhecimentos adquiridos com estas experiências.

Com efeito, ao documentar e analisar as experiências passadas dos seus Estados-membros na condução dos programas de RSS, a CEDEAO pode desenvolver um corpus de conhecimentos regionais útil para o futuro. Ao documentar as experiências regionais tendo em vista a partilha e gestão sustentável dos conhecimentos e do know-how comunitários, a CEDEAO fica apta a disponibilizar aos seus Estados-membros um recurso útil assente nas boas práticas adaptadas ao contexto regional.

A elaboração deste documento de boas práticas representa uma contribuição concreta da CEDEAO para a partilha de experiências entre os seus Estados-membros. Este documento, ao valorizar os conhecimentos especializados e as experiências locais, pode, nomeadamente, popularizar abordagens originais e não-convencionais, como o recurso a trupes de teatro popular, grupos artísticos ou comunicadores tradicionais (quimbandas) na sensibilização das populações. Acima de tudo, há que assegurar a disponibilização deste documento, pelo menos, nas três línguas oficiais da Comunidade (inglês, francês e português), de maneira a garantir o igual acesso de todos os seus Estados-membros.

### 9.3.2. Criação de espaços de troca e partilha de experiências entre os Estados-membros

#### Caixa 26: Partilha de experiências da Guiné em matéria de RSS

Em Março de 2011, a Guiné convidou representantes dos países vizinhos (Senegal, Serra Leoa e Libéria) para participarem num seminário nacional sobre a reforma do sector de segurança. Assim, o processo guineense pôde, assim, beneficiar dos ensinamentos colhidos da experiência destes três países que têm vários desafios em comum.

Em 2013, uma missão guineense visitou o Burquina Faso para uma partilha de experiências que tinha em vista a criação de uma polícia de proximidade, no contexto da reforma da polícia guineense.

Dado o importante papel que lhe cabe no que se refere a facilitar a cooperação Sul-Sul entre os seus Estados-membros, a CEDEAO está apta a apoiar este tipo de iniciativas de partilha de experiências adquiridas. Tal pode ser conseguido através de vários mecanismos, por exemplo, pondo os responsáveis nacionais em contacto, organizando fóruns regionais sobre a RSS ou até apoiando a participação de especialistas e decisores convidados para as actividades estratégicas realizadas por outros Estados-membros.

Além da elaboração de um documento de capitalização de experiências, a CEDEAO deve fomentar a criação de espaços de troca e partilha de experiências entre os seus Estados-membros, numa dinâmica de cooperação Sul-Sul.

Uma das opções para fazê-lo consiste em criar um dispositivo de troca de experiências sobre a RSS, que favoreça a convergência, a valorização e a partilha de conhecimentos especializados e experiências a nível regional. De uma forma simplificada, este dispositivo pode apoiar-se numa plataforma virtual, como um site que possua recursos documentais sobre os processos de RSS no espaço da CEDEAO e no mundo. Esta plataforma seria dinamizada por peritos da CEDEAO, nomeadamente através da publicação de artigos e da gestão de fóruns de discussão sobre RSS e outros tópicos relacionados, como a consolidação da paz, governação democrática, controlo civil e democrático das FDS, etc.

Este dispositivo também pode ser complementado, de forma útil, pela organização regular de encontros regionais sobre a RSS, em torno de temas definidos em função das necessidades específicas dos países: apropriação e liderança nacional, coordenação nacional dos parceiros externos, o papel de alguns intervenientes, como a sociedade civil, o parlamento, os serviços de controlo interno, etc.

### 9.3.3. Formação de peritos oeste-africanos em RSS

Uma vez que a escassez de conhecimentos técnicos especializados a nível local é uma das principais dificuldades enfrentadas pelos Estados-membros que pretendem dar início a um processo de RSS, a formação de peritos regionais por instituições afiliadas à CEDEAO representa uma importante pista em matéria de apoio técnico.

Com efeito, a CEDEAO, pode dar início ou apoiar-se em estudos e inquéritos de institutos e universidades da região para elaborar ferramentas formativas em benefício de centros de formação em manutenção da paz, escolas militares regionais ou outras instituições de formação na região. Além disso, o processo de elaboração de estudos e ferramentas de formação em RSS permite criar e/ou consolidar, através da prática, as capacidades dos peritos regionais envolvidos.

Entre outros estabelecimentos de investigação e formação, a CEDEAO dispõe de três centros regionais de excelência para a formação em manutenção da paz e questões de segurança, que também são locais privilegiados de interação entre profissionais civis e pessoal das forças de defesa e segurança:

- *École de Maintien de la paix Alioune Blondin Beye* (Bamako, Mali), que é responsável pela formação a nível tático;
- *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (Acra, Gana), que assegura a formação a nível operacional;
- *National Defense College* (Abuja, Nigéria), responsável pela formação a nível estratégico.

Também existem redes e organizações regionais da sociedade civil que estão activamente envolvidas na formação dos intervenientes oeste-africanos em questões de governação democrática, paz e segurança. Estas organizações constituem bancos de conhecimentos especializados e de parceiros potenciais para o desenvolvimento de capacidades regionais de apoio ao processo de RSS.

#### 9.3.4. Implementação de um mecanismo comum de gestão e destacamento de peritos regionais

Para que a formação de peritos regionais em RSS produza o impacto desejado, é importante que a CEDEAO ponha em prática um mecanismo de identificação e gestão de peritos, capaz de coordenar com celeridade o destacamento dos mesmos para darem apoio aos Estados-membros. Este dispositivo deve ser capaz de facilitar o apoio técnico aos processos iniciados pelos Estados-membros, recorrendo a um banco de peritos oeste-africanos.

Isto implica a criação e gestão deste banco de peritos por parte da CEDEAO, bem como a implementação de mecanismos que permitam destacá-los rapidamente. Este banco também poderá ser utilizado para dinamizar a plataforma de troca de experiências da CEDEAO (ver Secção 9.3.2).

A criação deste banco também contribuiria para reforçar a liderança regional da CEDEAO e favorecer relações mais equilibradas entre, por um lado, os vários e poderosos parceiros externos e, por outro, os Estados da África Ocidental, que muitas vezes se encontram em condições de fraqueza e/ou debilidade.

Com efeito, à falta de um tal dispositivo para facilitar o acesso a conhecimentos técnicos regionais de qualidade, os Estados recorrem muitas vezes aos parceiros externos para realizarem as missões de avaliação preliminar, ou até de formulação de programas. Esta situação pode ter como consequência o enviesamento do diagnóstico inicial ou a orientação da formulação do programa em função da visão e das prioridades destes parceiros externos, correndo o risco, tanto num caso como no outro, de enfraquecer a liderança nacional e a dinâmica endógena do processo.

#### Caixa 27: Conselhos práticos para a criação de um banco de peritos regionais

Eis as principais etapas da criação de um banco de peritos regionais:

- Elaboração dos termos de referência do banco (modalidades de recrutamento e destacamento, definições das categorias de conhecimentos especializados pretendidas, etc.);
- Recrutamento dos peritos do banco, com base em requisitos profissionais claramente definidos;
- Realização de oficinas sobre metodologias para os peritos recrutados;
- Dinamização e gestão do banco (informação para os membros, oficinas temáticas, destacamento, *feedback* sobre as experiências).





# Lista de verificação: Fazer face aos desafios da programação da RSS

## 1. Dar início ao processo:

- A RSS é encetada por iniciativa das autoridades nacionais. Também o pode ser por mandato ou resolução da ONU ou de uma organização regional competente (UA, CEDEAO, etc.), mas sempre com o consentimento das autoridades nacionais legítimas;
- Implementar, logo desde o início do processo, um quadro nacional inclusivo de condução da RSS, que inclua a identificação dos intervenientes (ver ponto 2 em baixo) e a implementação de uma estrutura nacional encarregada de conduzir e coordenar o processo de RSS;
- O mandato desta estrutura é formalizado por decreto presidencial ou através de uma lei específica, que precise as missões, meios e responsabilidades atribuídas a esta entidade coordenadora.

## 2. Identificar as partes interessadas nacionais e os parceiros externos que estarão envolvidos no processo de programação e na execução do programa, sem esquecer:

- Instituições de defesa e segurança e respectivos ministérios de tutela (defesa, segurança e justiça);
- Outros departamentos ministeriais relevantes (orçamento e finanças, planeamento, etc.);
- Instituições especializadas relevantes (comissões nacionais de DDR, de luta contra a proliferação das armas ligeiras, etc.);
- Intervenientes não-estatais que prestem serviços de segurança, tais como empresas de segurança privada, grupos comunitários de autodefesa ou os intervenientes na área da justiça tradicional;
- Instituições externas de supervisão, tais como o parlamento, as instituições independentes de mediação e de defesa dos direitos humanos ou os serviços independentes de auditoria das contas públicas;
- Organizações da sociedade civil, comunicação social e outras entidades relevantes de supervisão pública;
- Parceiros internacionais, que incluem tanto Estados como organizações intergovernamentais ou internacionais.

### 3. Realizar uma avaliação preliminar do sector de segurança:

- Elaborar os termos de referência da avaliação preliminar e identificar os intervenientes implicados na condução desta avaliação (ver o ponto seguinte) e na sua supervisão;
- Criar um grupo de peritos nacionais e internacionais encarregados de conduzir a avaliação preliminar, garantindo a participação de homens e mulheres;
- Este grupo assumirá a responsabilidade de recolher a informação preparatória e de desenvolver a metodologia da avaliação preliminar;
- Garantir o financiamento da missão e organizar a logística de destacamento do grupo de peritos encarregados de conduzir a avaliação preliminar no terreno (recolha de dados);
- Finalizar o relatório de avaliação preliminar e garantir uma ampla validação nacional dos resultados, por exemplo, num seminário nacional sobre a RSS.

### 4. Definir o quadro para a colaboração com os parceiros internacionais:

- Nomear um coordenador de parceiros com uma sólida credibilidade, tanto junto dos intervenientes nacionais como dos parceiros externos. Pode tratar-se de uma organização regional (UA ou CEDEAO), de uma agência ou missão da ONU (o PNUD, uma missão de paz ou outras) ou de um parceiro bilateral;
- Fomentar a criação, pelo coordenador dos parceiros, de uma equipa técnica dedicada, colocada sob a supervisão de um coordenador técnico principal de RSS;
- Definir as modalidades de intervenção dos parceiros externos (mecanismos de aprovação nacional para todos os projectos de apoio, protocolos de acordo, etc.).

### 5. Formular o conteúdo do programa:

- Elaborar termos de referência que especifiquem a função de cada interveniente, as modalidades operacionais e o processo de validação final pelos intervenientes nacionais;
- Reforçar, conforme seja necessário, as capacidades dos intervenientes nacionais e internacionais para a programação;
- Criar um grupo técnico responsável pela formulação do programa e garantir a sua tomada a cargo;
- Implementar um dispositivo de monitorização e partilha de informações com todos os intervenientes;
- Garantir a integração dos pilares sectoriais e das questões transversais durante a fase de formulação;
- Planificar as acções preparatórias (actualização do quadro jurídico, sensibilização dos intervenientes, reforço das capacidades das instituições envolvidas na implementação do programa);
- Identificar os projectos prioritários e definir as sequências de execução do programa;
- Validar os resultados da formulação do programa de acordo com o processo predefinido, com ênfase numa validação nacional ampla e inclusiva.

### 6. Assegurar a orçamentação e o financiamento do programa:

- Calcular o custo das reformas previstas;
- Desenvolver um mecanismo de financiamento nacional e incluir os custos da RSS no orçamento de Estado;
- Elaborar e implementar uma estratégia de mobilização de recursos adicionais junto dos parceiros externos;
- Implementar mecanismos de financiamento conjunto, bem como regras de responsabilidade mútua;
- Reforçar, conforme seja necessário, os mecanismos nacionais de gestão, de supervisão e de auditoria.

### 7. Elaborar e implementar uma estratégia de comunicação:

- Apurar as necessidades de comunicação interna e externa, identificar metas e respectivas expectativas, receios e intenções, escolher as ferramentas de comunicação adequadas;
- Dar formação aos intervenientes internos sobre os desafios e técnicas da comunicação;
- Implementar as ferramentas e mecanismos necessários à partilha de informações ao longo de todo o programa de RSS.

### 8. Implementação, coordenação, monitorização e avaliação:

- Mobilizar, sensibilizar e preparar os departamentos e instituições nacionais envolvidos;
- Identificar e reforçar as capacidades das OSC enquanto parceiros de implementação;
- Instituir ferramentas de coordenação (identificação de parceiros e projectos, mecanismos de monitorização e recolha de informações, etc.) para utilização por parte da estrutura nacional de coordenação da RSS;
- Zelar pela eficácia do quadro de coordenação do apoio dos parceiros externos;
- Desenvolver ferramentas e mecanismos conjuntos para avaliar o progresso das reformas, das auditorias e da monitorização e avaliação, e da partilha de experiências.

### 9. Reforçar o papel da CEDEAO de apoio aos programas de RSS nos seus Estados-membros. Esta função inclui:

- Apoio político à reconfiguração da paisagem interna;
- Reforço das capacidades nacionais a nível estratégico;
- Apoio à gestão da assistência internacional;
- Implementação de um quadro normativo regional para a RSS;
- Capitalização das experiências regionais e gestão dos conhecimentos;
- Criação de espaços de troca e partilha de experiências entre os Estados-membros;
- Formação de peritos oeste-africanos em RSS;
- Criação de um banco de peritos regionais.

## Recursos adicionais

Kossi Agokla, Niagalé Bagayoko e Boubacar N'Diaye, *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone* (Paris: OIF 2010) [www.francophonie.org/IMG/pdf/reformes\\_systemes\\_securite.pdf](http://www.francophonie.org/IMG/pdf/reformes_systemes_securite.pdf).

Megan Bastick e Kristin Valasek (ed.), *Gender & Security Sector Reform Toolkit* (Genebra: DCAF, OSCE/BIDDH, UN-INSTRAW, 2008) [www.dcaf.ch/Publications/Gender-Security-Sector-Reform-Toolkit](http://www.dcaf.ch/Publications/Gender-Security-Sector-Reform-Toolkit).

Hans Born, Jean-Jacques Gacond et Boubacar N'Diaye (dir.), *Supervisão Parlamentar do Sector da Segurança: Guia do Parlamento da CEDEAO-DCAF para Parlamentares Oeste-Africanos* (Genebra/Abuja: DCAF/Parlamento da CEDEAO 2010) <http://www.dcaf.ch/content/download/35989/527195/file/ECOWAS%20Parliament-DCAF%20Guide%20port.pdf>.

CEDEAO, *Projecto do Protocolo de Apoio ao Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança da CEDEAO* (Abuja: CEDEAO 2013).

CEDEAO, *Protocolo A/SP1/12/01 sobre a Democracia e Boa Governação Suplementário ao Protocolo relativo ao Mecanismo para a Prevenção de Conflitos, Gestão, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança* (Abuja: CEDEAO 2001) [http://www.dcaf.ch/content/download/252626/3969136/version/1/file/ECOWAS\\_2001\\_Protocolo-democracia-e-boa-governanca.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/252626/3969136/version/1/file/ECOWAS_2001_Protocolo-democracia-e-boa-governanca.pdf).

CEDEAO, *Protocolo relativo ao Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, Manutenção da Paz e Segurança* (Abuja: CEDEAO 1999) [www.afrimap.org/english/images/treaty/CEDEAO\\_Protocolo\\_Conflits.pdf](http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CEDEAO_Protocolo_Conflits.pdf)

CEDEAO. *Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO* (Abuja: CEDEAO 2011), [http://www.dcaf.ch/content/download/432/4504/version/2/file/Acto\\_adicional\\_relativo\\_ao\\_codigo\\_de\\_conduta\\_18.08.11.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/432/4504/version/2/file/Acto_adicional_relativo_ao_codigo_de_conduta_18.08.11.pdf).

Eden Cole, Kerstin Eppert e Katrin Kinzelbach, *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (PNUD, DCAF: 2008) [www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector](http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector).

Jody Zall Kusek et Ray C. Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners* (Washington, DC: Banco Mundial 2004) [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/16/000310607\\_20061116133234/Rendered/PDF/296720FRENCH0T1d1OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/16/000310607_20061116133234/Rendered/PDF/296720FRENCH0T1d1OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf).

Linda G. Morra Imas e Ray C. Rist, *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations* (Washington, DC: Banco Mundial 2009), [openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/52678.pdf](http://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/52678.pdf).

OCDE, *Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz* (Paris: OCDE 2001), <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>.

OCDE, *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento* (Paris: OCDE 2005) <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>.

OCDE, *Agenda para a Acção de Acra* (Paris: OCDE 2008) <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/41202060.pdf>.

OCDE, *Aid effectiveness*, site <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/>.

União Africana, *Quadro de Políticas da União Africana para a Reforma do Sector de Segurança*. (Adis Abeba: União Africana 2013) <http://www.peaceau.org/uploads/uniyeo-africana2.pdf>.

Okey Uzochina, *Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental: Dos Conceitos à Realidade*, publicação n.º 35 da série de artigos sobre políticas do DCAF (Genebra: DCAF 2013) [http://www.dcaf.ch/content/download/159974/2489740/file/FINAL\\_PP\\_35\\_PT.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/159974/2489740/file/FINAL_PP_35_PT.pdf)

## Notes

1. Por «rapazes e raparigas» entendemos os indivíduos menores, na acepção definida pela lei do seu país. O termo «raparigas» refere-se aos menores do sexo feminino e «rapazes» aos menores do sexo masculino.
2. *Glossário da RSS*, Centro de Documentação Online da Equipa Internacional de Aconselhamento sobre o Sector de Segurança do DCAF (ISSAT).
3. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) dizem respeito ao período decorrente entre 2000 e 2015. Serão substituídos por uma agenda de desenvolvimento pós-2015 (Objectivos de Desenvolvimento Sustentável) elaborada pelas Nações Unidas, que entrará em vigor após 31 de Dezembro de 2015.
4. O primeiro DERP da Serra Leoa abrangia o período decorrente entre 2005 e 2007. Foi seguido por um segundo DERP, intitulado «Programa para a Mudança», que abrangia o período 2008-2012 e, posteriormente, por um terceiro, intitulado «Programa para a Prosperidade», que abrangia o período 2013-2018. Os três documentos sucessivos têm em consideração as necessidades de reforma em matéria de segurança.
5. A definição de intervenientes do sector de segurança pode ser encontrada no parágrafo n.º 4 da secção A1 do Quadro de Políticas sobre a Reforma do Sector de Segurança da União Africana (Adis Abeba: União Africana, 2013).
6. Para obter mais informações sobre o papel do Parlamento na RSS, consulte: Hans Born, Jean-Jacques Gacond e Boubacar N'Diaye (ed.), *Supervisão Parlamentar do Sector da Segurança: Guia do Parlamento da CEDEAO-DCAF para Parlamentares Oeste Africanos* (Genebra/Abuja: Parlamento da CEDEAO/DCAF, 2010).
7. Definição proposta pelo Gabinete Quebequense da Língua Francesa: [http://www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/bibliotheque/dictionnaires/terminologie\\_risque/](http://www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/bibliotheque/dictionnaires/terminologie_risque/).
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Centro Regional das Nações Unidas para a Paz e o Desarmamento em África (UNREC), *Relatório do ASSEREP sobre as actividades de RSS no Togo*, (Lomé: UNREC 2008).
11. Site das forças armadas togolesas: <http://forcesarmees.tg/>.
12. Eden Cole, Kerstin Eppert e Katrin Kinzelbach, *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (PNUD, DCAF: 2008).
13. Comissão de inquérito internacional sobre a Guiné, *Relatório da comissão de inquérito internacional sobre os massacres cometidos em 28 de Setembro de 2009 em Conacri, na República da Guiné* (Nações Unidas 2009).
14. Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim.
15. Na Caixa 20, «idem» refere-se a todos os pontos listados na divisória anterior da caixa.
16. Jody Zall Kusek e Ray C. Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners* (Washington, DC: Banco Mundial 2004).
17. Okey Uzoechina, *Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental: Dos Conceitos à Realidade*, publicação n.º 35 da série de artigos sobre políticas do DCAF (Genebra: DCAF 2013).



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law