

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE COOPERAÇÃO PORTUGAL - TIMOR-LESTE (2011-2017)

SUMÁRIO EXECUTIVO

2018

SUMÁRIO EXECUTIVO

O **objeto de avaliação** foi o Programa de Cooperação Portuguesa com Timor-Leste no período 2011-2017, que inclui: a Adenda (2011-2013) ao anterior Programa Indicativo de Cooperação (PIC) (48 milhões de euros – execução APD bilateral) e o Programa Estratégico de Cooperação (PEC) 2014-2017 (42 milhões de euros indicativo – executados até 2016: 38 milhões de euros).

Tem como **finalidade** analisar o processo de elaboração e implementação do Programa e o desempenho dos vários atores da Cooperação Portuguesa para o desenvolvimento de Timor-Leste, bem como produzir recomendações que contribuam para uma melhoria do próximo ciclo de programação.

Quanto ao **âmbito**, a avaliação estrutura-se em três níveis de análise:

- Análise global da orientação estratégica e dos processos de programação, acompanhamento e implementação no quadro da cooperação para o desenvolvimento com Timor-Leste;
- Análise da área de intervenção mais estruturante e com maior volume financeiro em termos de APD bilateral – Educação e Língua portuguesa – com foco nos resultados/efeitos, respetiva apropriação e sustentabilidade;
- Análise seletiva de outras áreas de intervenção, que se considerem relevantes.

As **conclusões** são as seguintes:

- A Cooperação Portuguesa foi relevante, mantendo-se alinhada com o Programa Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (2011-2030).
- Entre 2011 e 2017 assistiu-se a uma redefinição da Cooperação Portuguesa em Timor-Leste, com uma redução dos montantes de APD, com reforço da concentração no setor da educação e

com um corte abrupto no Cluster, não permitindo a implementação de uma estratégia de saída. Outra mudança foi a aposta na implementação de projetos de cooperação delegada, sobretudo na área da governação, como forma de atenuar o corte do financiamento bilateral.

- Assistiu-se a uma crescente assunção de responsabilidades financeiras por parte de Timor-Leste nos setores da educação, governação e proteção/segurança social.
- Persistem problemas de coordenação, quer em Timor-Leste, quer na Cooperação Portuguesa, com grande espaço para melhorias. Também ao nível da complementaridade, foram identificadas lacunas sobretudo entre as intervenções do setor da educação, desenhadas de forma isolada, sem visão estratégica.
- Na alocação de recursos, tanto humanos como financeiros, colocaram-se problemas de eficiência, com destaque para as intervenções do setor da educação. Os processos de tomada de decisão, muito centralizados em Lisboa, com pouca autonomia do terreno, implicaram, em alguns casos, atrasos na implementação das intervenções.
- É possível afirmar que a Cooperação Portuguesa, embora com insuficiências, contribuiu para Timor-Leste atingir algumas das metas a que se tinha proposto no setor da educação, com o CAFE a evidenciar melhores resultados. Ao nível da promoção da língua portuguesa registam-se progressos qualitativos nos projetos CAFE e Consultório da Língua. As intervenções no setor da educação estão alinhadas com a política de educação de Timor-Leste, tendo subjacentes as linhas de orientação definidas pelo país.

- A implementação de um novo currículo no primeiro ciclo do ensino básico tem contribuído para alguma instabilidade, em particular no que respeita ao papel das línguas de instrução, carecendo de avaliação autónoma mais aprofundada para a identificação de fatores positivos e consolidação do currículo.
- No projeto CAFE, apesar de os professores timorenses considerarem, de forma geral, que necessitam de mais formação em português e de beneficiarem de uma maior exposição à língua pelo contacto diário e interação com os professores portugueses, a vertente de formação de professores implementada até agora não apresenta uma resposta satisfatória, carecendo de maior formalização e continuidade programática, não estando a ser assegurada exclusivamente por professores com preparação para o ensino do português ou com sensibilidade para a especificidade do ensino de uma língua não materna.
- A contratação de novos docentes, que parece ser mais facilitada no contexto das escolas CAFE, onde os professores que terminam o seu estágio têm mais possibilidades de colocação como professores titulares nestas escolas, permanece um fator crítico, apresentando o risco de não permitir a entrada no sistema de docentes qualificados, num contexto em que a renovação geracional dos docentes começa a ser uma questão relevante. Este problema coloca-se com maior pertinência ainda no contexto das escolas secundárias.
- Quanto ao contributo para um quadro docente capacitado e estável verifica-se:
 - ✓ ao nível do ensino pré-escolar, 1º, 2º e 3º ciclos (CAFE), um trabalho de capacitação com proximidade e contacto permanente, ainda que evoluindo lentamente no que respeita ao número de docentes envolvidos;
 - ✓ ao nível do ensino secundário (Formar Mais), um trabalho de capacitação que, ainda que abrangendo um número mais elevado de docentes, carece de tempo de contacto e acompanhamento para desenvolvimento sistemático de competências profissionais; não se percecionam resultados satisfatórios na formação dos professores das várias disciplinas do Ensino Secundário, o que não será alheio ao modelo que está a ser implementado, que passa por uma permanência reduzida dos formadores desse nível de ensino em cada escola (2 meses), à qual não retornam, limitando significativamente o potencial dos efeitos da formação nos professores;
 - ✓ ao nível do ensino superior (UNTL), o trabalho ainda é pouco colaborativo, registando-se pouca exploração de situações (experimentais, ainda) de codocência entre docentes portugueses e timorenses, tendo em vista reforçar a capacitação dos docentes timorenses. Registou-se, ainda, um número de solicitações internas e externas para formação em língua portuguesa muito elevado para os recursos humanos de que o projeto dispõe e que acabaram por gerar uma grande dispersão, retirando qualidade e eficácia a algumas dessas respostas.
- Sendo Timor-Leste um país com apenas 15 anos, as necessidades de capacitação são massivas em todas as áreas do Estado, desde a criação dos quadros legais e reguladores das instituições até à formação geral e especializada dos recursos humanos. O modelo de desenvolvimento de capacidades implementado pela Cooperação Portuguesa assenta numa excessiva componente de assessorias e assistências técnicas especializadas e confronta-se com inúmeras dificuldades na transferência de conhecimentos e competências devido às carências na

formação base dos recursos humanos timorenses. Tal gera o efeito paradoxal de acentuar a já excessiva dependência das assessorias e assistências técnicas assim como a morosidade no processo de apropriação e autonomia. Persistem inúmeras dificuldades ao nível da apropriação das intervenções em todos os setores e problemas de sustentabilidade, principalmente ao nível da sustentabilidade institucional e técnica.

- Quanto ao contributo para a capacitação institucional, no setor da Justiça verifica-se uma capacitação consistente, embora lenta e caracterizada por problemas de apropriação e sustentabilidade devido quer ao fator linguístico quer ao fator formação de base dos quadros timorenses.
- O contributo para a capacitação institucional no setor da proteção e segurança social é muito consistente e tem sido crescentemente apropriada e sustentada, revelando um menor grau de dependência.
- Por seu lado, o contributo para a capacitação institucional no setor do desenvolvimento rural foi inconsistente em grande parte devido às várias alterações orgânicas no MAP-TL durante o período em análise que não contribuíram para consolidar os resultados. Também ao nível da capacitação das comunidades rurais defrontou-se com resistências na adoção das novas práticas de produção agrícola e florestal. O modelo de racionalidade económica introduzido pelas intervenções encontra resistências nas comunidades rurais e exige uma estratégia adaptativa para demonstrar os potenciais benefícios às novas gerações de agricultores.
- Quanto à implementação da cooperação delegada, os desafios que se colocam à Cooperação Portuguesa são semelhantes aos da cooperação

bilateral, nomeadamente a dificuldade de promover a apropriação e a sustentabilidade. Acrescem outras dificuldades ligadas ao excesso de burocracia e alguma complexidade dos processos e as quais não se compadecem com a elevada rotação de recursos humanos na sede e a excessiva centralização das decisões em Lisboa, e a ausência de sistemas integrados de gestão e informação.

Tendo em consideração as conclusões, foram feitas as seguintes **recomendações**:

- **Recomendação 1.** Tendo em consideração os problemas identificados ao nível do acompanhamento, Timor-Leste e Portugal devem definir conjuntamente o modelo de acompanhamento da Cooperação Portuguesa, que considerem mais adequado, sem perder de vista a necessidade de se centrar nos resultados. Por um lado, um papel mais ativo do MNEC-TL enquanto coordenador da ajuda a Timor-Leste. Por outro, Portugal deve permitir um maior poder de decisão ao terreno, nomeadamente dando ao Adido da Cooperação maior autonomia. A resposta célere da sede (Lisboa – Camões e setoriais) deverá igualmente ser tida em atenção para que a eficiência da ajuda seja maximizada.
- **Recomendação 2.** Considerando o setor da educação, recomenda-se o desenvolvimento de uma visão estratégica que assegure um contributo significativo de Portugal para a qualificação do sistema educativo timorense e, principalmente, para o reforço da proficiência em língua portuguesa dos seus atores, tendo presente uma intervenção relevante nos vários níveis de ensino, do pré-escolar ao ensino superior, passando pelos fins específicos, reforçando a cooperação e a complementaridade das intervenções. Uma maior articulação, ao nível das

coordenações dos projetos com a Embaixada portuguesa, assim como com as estruturas timorenses, mas também, da parte portuguesa, entre o Ministério da Educação e o Camões, I.P. que permita encontrar sinergias e gerar maior eficácia, evitando sobreposição de intervenção de projetos nos mesmos níveis de ensino.

- **Recomendação 3.** Considerando a alocação de recursos, no que respeita aos recursos financeiros devem ser feitos esforços para que não existam atrasos no pagamento dos salários. Quanto aos recursos humanos recomenda-se uma melhor gestão das necessidades, não só ao nível da definição de perfis para seleção dos agentes de cooperação, quer para coordenação quer para lecionação, em processos de seleção rigorosos e envolvendo todos os parceiros, como também evitando atrasos na colocação, quer antecipando a seleção, quer criando bolsas de recrutamento, face à necessidade de cumprimento de requisitos administrativos morosos.
- **Recomendação 4.** Tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino, no quadro mais amplo da valorização da carreira docente, recomenda-se a criação de um sistema de formação contínua de professores e que o mesmo contribua para a progressão na carreira docente. Este sistema deve ser articulado com os objetivos de política educativa nacional, orientado para a melhoria da qualidade do desempenho docente, centrado nas prioridades identificadas nas escolas e no desenvolvimento profissional. Deve permitir, entre outras, a: (i) acreditação de entidades formadoras; (ii) definição de áreas prioritárias de formação; (iii) certificação de ações de formação; (iv) avaliação e monitorização da formação; (v) valorização da formação contínua na carreira docente.
- **Recomendação 5.** Tendo em vista a

estabilização do quadro de pessoal docente nas escolas públicas, recomenda-se a criação de procedimentos de planificação e de contratação, da parte timorense, que permitam, em estreita articulação com a formação inicial de professores, contribuir para a renovação do corpo docente e assegurar uma resposta eficaz às necessidades identificadas do sistema educativo.

- **Recomendação 6.** Considerando que as competências da leitura constituem uma ferramenta de acesso plural ao conhecimento e ao enriquecimento cultural, tornando-se necessário alargar e aprofundar os hábitos de leitura em língua portuguesa, recomenda-se a implementação de medidas articuladas, nomeadamente: (i) a criação de uma rede de bibliotecas; (ii) o seu apetrechamento com títulos adequados, em língua portuguesa; (iii) a dinamização de atividades de promoção da leitura.
- **Recomendação 7.** Tendo em vista a valorização, o reconhecimento e a acreditação das competências comunicativas dos formandos em língua portuguesa, recomenda-se a centralização desta competência de avaliação externa na UNTL, desenvolvendo um programa de capacitação técnica, em articulação com o Camões, I.P., que permita assegurar o cumprimento desta função com elevada qualidade e fiabilidade.
- **Recomendação 8.** Tendo em consideração a importância da educação pré-escolar para o desenvolvimento de aprendizagens fundamentais, bem como para o desenvolvimento de atitudes e valores estruturantes para aprendizagens futuras, recomenda-se maior intervenção da Cooperação Portuguesa em projetos a este nível, reforçando o desenvolvimento da linguagem oral em língua portuguesa, fundamental como

instrumento de expressão e comunicação que a criança vai progressivamente ampliando e dominando, assim como favorecendo o contacto precoce com a linguagem escrita emergente.

- **Recomendação 9.** Tendo presente a intervenção ao nível do pré-escolar, 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico, recomenda-se uma maior articulação do Ministério da Educação português com o Camões, I.P. e a Embaixada, assim como a consolidação do projeto CAFE ao nível da intervenção no 3º ciclo e reforço do nível pré-escolar, antes de uma eventual expansão deste projeto para outros níveis de ensino ou outras geografias. Será ainda de repensar a vertente de formação do projeto, tendo em vista a capacitação dos docentes timorenses, e avançar para um modelo de gestão das escolas que inclua e capacite docentes timorenses para assumir essas funções.
- **Recomendação 10.** Tendo presente a intervenção ao nível do Ensino Secundário, recomenda-se repensar o desenho de projetos a este nível, tendo em vista o reforço do número de formadores para maior tempo de permanência nas escolas; e o desenvolvimento de equipas mistas de formadores, que permitam a qualificação de formadores timorenses.
- **Recomendação 11.** Tendo presente a necessidade de alocar materiais didáticos adequados para apoio às aprendizagens escolares, recomenda-se maior articulação na sua produção e distribuição, rentabilizando as valências disponíveis, como a gráfica do Ministério da Educação de Timor-Leste, assim como um trabalho contínuo de aperfeiçoamento dos materiais existentes, tendo em vista, entre outros, a adequação da linguagem utilizada ao perfil dos alunos.
- **Recomendação 12.** Tendo em vista o objetivo de melhorar a qualidade do

ensino e formação ministrados no âmbito de projetos na área da educação, recomenda-se promover a formação contínua, ao longo do ciclo dos projetos, dos docentes e formadores portugueses, presencialmente e/ou a distância, reforçando as competências de ensino de português língua segunda e em contextos multilíngues. Concomitantemente, devem ser promovidos momentos de intercâmbio entre os vários docentes/formadores dos vários projetos, para criação de redes, sinergias entre projetos e partilha de experiências metodológicas e conhecimentos.

- **Recomendação 13.** Tendo presente a existência de uma vertente de língua portuguesa em projetos de cooperação em áreas técnicas, recomenda-se a adoção de uma metodologia, baseada em boas práticas observadas, de assegurar previamente aos formandos uma proficiência linguística em língua portuguesa (posicionamento em nível B1/B2), que lhes permita compreender o conteúdo, interagir com os formadores e desenvolver as competências técnicas pretendidas. Este processo, que deverá anteceder as formações técnicas, passa pelas seguintes etapas: (i) diagnóstico de competências linguísticas, com aferição do nível de proficiência dos formandos, tendo em vista a sua colocação em cursos adequados; (ii) disponibilização de cursos de português para fins específicos, com materiais didáticos produzidos por equipas de especialistas em língua portuguesa e nas respetivas áreas técnicas; (iii) certificação da proficiência linguística, no final dos cursos, valorizando profissionalmente o desenvolvimento de competências linguísticas em língua portuguesa.
- **Recomendação 14.** Tendo em consideração a relevância do setor da Justiça, reforçar o apoio bilateral a este

setor. Melhorar a eficácia das metodologias de formação e capacitação, possibilitando melhores resultados ao nível da transferência e apropriação de conhecimentos e competências, e deste modo contribuir para a progressiva autonomia dos profissionais da justiça timorense.

- **Recomendação 15.** Promover a coordenação e acompanhamento conjuntos pelas DG Política de Justiça de Portugal e Timor-Leste. Continuar a apoiar o ensino superior em Direito, a formação inicial e contínua especializada dos profissionais da justiça. Rever o apoio na língua portuguesa focada no domínio jurídico. Definir uma solução adequada para o ensino do português jurídico no Centro de Formação Jurídica e Judiciária, com o apoio do Camões, I.P., do CEJ-PT e Faculdade de Direito/UNTL.
- **Recomendação 16.** Caso seja decidida a continuidade da Quinta Portugal, importa estudar o posicionamento da Cooperação Portuguesa face à multiplicidade de parceiros do desenvolvimento nos setores agrícola e agroflorestal, e definir uma estratégia orientada para a formação e a rentabilidade do investimento e respetiva sustentabilidade. Reforçar a coresponsabilização e apropriação pelo Ministério da Agricultura e Pescas de Timor-Leste.
- **Recomendação 17.** Tendo em vista a apropriação e a sustentabilidade dos projetos, devem ser definidas estratégias de saída, devidamente articuladas com as autoridades timorenses, que permitam consolidar os resultados de desenvolvimento a médio e longo prazo.
- **Recomendação 18.** Atendendo à crescente importância da cooperação delegada, tornar mais transparente a cadeia de articulação para que as autoridades timorenses percebam claramente a lógica, objetivos e

funcionamento desta modalidade de apoio ao desenvolvimento. O mérito da cooperação delegada não deve traduzir-se num desinvestimento na cooperação bilateral, pelas reconhecidas mais-valias da Cooperação Portuguesa nas áreas centrais da Governação e do Estado de direito.