



Augusto Mateus & Associados
Sociedade de Consultores, Lda

AVALIAÇÃO TEMÁTICA SOBRE
“A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA ÁREA DA ESTATÍSTICA
(1998-2008)”

Relatório Final - Anexos

Dezembro de 2009

ÍNDICE

ANEXO 1 - TERMOS DE REFERÊNCIA DO ESTUDO DE AVALIAÇÃO	5
ANEXO 2 - METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO UTILIZADA NO ESTUDO DE AVALIAÇÃO	13
ANEXO 3 - ENQUADRAMENTO DA COOPERAÇÃO ESTATÍSTICA	25
ANEXO 4 - A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA ÁREA DA ESTATÍSTICA: ACORDOS BILATERAIS E PROJECTO COMPLEMENTAR PORTUGUÊS	48
ANEXO 5 - UM BALANÇO DA COOPERAÇÃO ESTATÍSTICA NA PERSPECTIVA DOS PALOP	84
ANEXO 6 - INDICADORES DE APOIO À ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	108
ANEXO 7 - BIBLIOGRAFIA	122

ANEXO 1 – TERMOS DE REFERÊNCIA DO ESTUDO DE AVALIAÇÃO

1. Introdução

A existência de estatísticas oficiais sólidas, actualizadas e facilmente acessíveis é um factor de grande importância para medir o progresso e os resultados do desenvolvimento dos países parceiros. As estatísticas rigorosas e credíveis contribuem para a boa governação, sendo essenciais para que os responsáveis políticos tomem decisões eficientes e eficazes baseadas em dados reais. Da parte dos doadores, a Estatística contribui para verificar se as políticas estão a seguir os compromissos assumidos aquando da concessão da ajuda ou os definidos para a cooperação internacional e se os recursos disponibilizados estão a ser empregues da melhor forma. O estabelecimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), em 2001, veio reforçar a importância da Estatística para medir a sua prossecução.

Portugal, consciente da importância da Estatística na promoção do desenvolvimento, tem apoiado programas de cooperação nesta área, especialmente com os PALOP, através do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e de outros organismos da Administração Pública.

2. Contexto

As intervenções da Cooperação Portuguesa na área da Estatística têm como objectivo a criação e/ou fortalecimento de Sistemas Nacionais de Estatística nos países parceiros. Desde a década de 80, existem relações de cooperação entre Portugal e os PALOP neste domínio e nesse sentido foram celebrados Acordos Bilaterais entre o Estado português e cada um daqueles países. Em 1991, estabeleceu-se a realização de reuniões com carácter anual dos Presidentes e Directores-Gerais dos Institutos Nacionais de Estatística dos PALOP, Portugal e Macau. A realização em Lisboa, em Junho de 1998, foi o embrião da “Conferência de Cooperação Estatística da CPLP” que deu início aos esforços desta Comunidade na prossecução de objectivos comuns no domínio da Estatística, tendo sido institucionalizada formalmente como órgão da CPLP, a partir de 2004.

Para além do IPAD e do INE-P, outras entidades (como, por exemplo, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social), desenvolvem intervenções de Cooperação na área da Estatística, quer ao nível financeiro, quer de assistência técnica.

Em articulação com o segundo Programa Indicativo Regional para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PIR PALOP), Portugal participa também no projecto de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos (ADSE), através do Projecto Complementar Português (PCP).

3. Objecto e Objectivo da Avaliação

É objecto da presente avaliação a Cooperação Portuguesa com os PALOP na área da Estatística, no âmbito dos Acordos Bilaterais no período 1998-2008 e o PCP ao PIR-PALOP ADSE da CE, no período 2005-2008.

O objectivo da avaliação é apreciar o contributo da Cooperação Portuguesa no reforço das capacidades dos Sistemas Nacionais de Estatística nos países parceiros. A avaliação deverá centrar-se em sete domínios: (i) apoio institucional; (ii) classificações, conceitos e nomenclaturas; (iii) produção estatística; (iv) contas nacionais; (v) difusão estatística; (vi) infra-estruturas estatísticas e (vii) operações estatísticas de base.

Deverão ser reunidas conclusões, lições aprendidas e recomendações para aumentar a eficácia da Cooperação Portuguesa nesta área.

4. Critérios de análise

A avaliação da política da Cooperação Portuguesa na área da Estatística deverá responder aos seguintes critérios:

- i. **Relevância:** Saber até que ponto os objectivos da cooperação na área da Estatística correspondem às necessidades identificadas pelos países parceiros e às prioridades internacionalmente acordadas.
- ii. **Eficácia:** Analisar se os objectivos definidos foram efectivamente alcançados.
- iii. **Eficiência:** Verificar se os meios empregues pela Cooperação Portuguesa no domínio da Estatística são adequados aos objectivos definidos e se estes foram alcançados ao menor custo.
- iv. **Impacto:** Identificar e medir os efeitos e impactos da Cooperação Portuguesa neste domínio a todos os níveis, previstos ou não.
- v. **Sustentabilidade:** Apreciar o grau de envolvimento das autoridades centrais e locais no desenvolvimento da Estatística e o grau de apropriação do processo pelos beneficiários. Também deverá ser avaliado se estão a ser criadas condições que permitam no futuro um funcionamento autónomo dos Sistemas Nacionais de Estatística ou outros organismos que produzam estatísticas e tenham beneficiado do apoio da Cooperação Portuguesa.

5. Metodologia

A presente avaliação é externa e gerida pelo Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI) do IPAD. Será constituído um Grupo de Acompanhamento que incluirá, para além do GAAI, representantes das Direcções de Serviços Coordenação Geográfica I do IPAD e do Instituto Nacional de Estatística (INE).

O processo de avaliação será dividido em três fases, cada uma delas precedida de uma reunião para discussão das várias questões relativas quer à fase posterior, quer à fase anterior da avaliação.

Assim, realizar-se-ão as seguintes reuniões:

- Após a selecção da equipa avaliadora, para discussão detalhada da proposta de trabalho, nomeadamente das questões metodológicas, do plano e calendário.
- No fim da fase documental, para uma discussão sobre os resultados obtidos nesta fase e sobre a metodologia a utilizar pelos avaliadores na fase seguinte.
- No final do trabalho de campo, em cada país parceiro visitado, para apresentação e discussão dos resultados preliminares desta fase.
- Após a fase final, onde se discutirá o relatório final provisório e as recomendações propostas pelos avaliadores.

6. Principais questões a avaliar

A avaliação deverá, sem prejuízo da apresentação de uma metodologia própria dos avaliadores ou da sua iniciativa para aprofundar outros assuntos igualmente importantes, responder às seguintes questões:

Quanto à programação e concepção:

- A programação e concepção das intervenções responderam efectivamente aos problemas dos países parceiros na área da Estatística, nomeadamente nos 7 domínios objecto da avaliação?
- A cooperação na área da Estatística teve em consideração a criação/reforço da capacidade estatística das instituições locais?
- Em que medida e de que forma os resultados das reuniões das Comissões Coordenadoras de Gestão dos Acordos Estatísticos e dos Presidentes e dos Directores-Gerais dos INE foram incorporados nas intervenções desenvolvidas?
- Que influência teve o carácter descentralizado da Cooperação Portuguesa na concepção e implementação das intervenções nesta área?

- De que forma as intervenções da Cooperação Portuguesa foram articuladas entre si e com as de outros doadores?

Quanto à implementação:

- Até que ponto as intervenções nesta área foram/estão alinhadas com os procedimentos /dispositivos dos sistemas estatísticos nacionais?
- De que forma estas intervenções têm subjacentes os princípios da apropriação?
- Em que medida foram disponibilizados os recursos humanos adequados (em quantidade e formação) para pôr em prática os programas acordados?
- O financiamento da Cooperação Portuguesa foi o adequado às necessidades reais da execução das intervenções?
- Como é feita a coordenação e articulação entre as intervenções dos vários actores da Cooperação Portuguesa em cada país?
- Houve harmonização e complementaridade entre as várias acções da cooperação na área da Estatística e entre estas e as de outros doadores?

Quanto aos resultados e efeitos:

- A assistência técnica fornecida produziu os efeitos desejados na criação de capacidade técnica local?
- Em que medida a Cooperação Portuguesa na área da Estatística contribuiu para aumentar a capacidade de organização, produção e difusão de dados produzidos pelos Sistemas Nacionais de Estatística dos países parceiros?
- De que forma os resultados obtidos nos países parceiros na área da Estatística se devem à acção da Cooperação Portuguesa ou são devidos a outros factores?
- As acções de cooperação contribuíram para a criação/capacitação de recursos humanos adequados (em quantidade e formação) para o bom funcionamento dos INE nacionais?
- Em que medida a Cooperação Portuguesa na área da Estatística contribuiu para a criação de um conjunto de indicadores fiáveis para apoiar a definição de políticas e estratégias nacionais de desenvolvimento e o alcançar dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)?

7. Fases da Avaliação

O processo de avaliação será dividido em três fases: a fase documental, de recolha de informação relevante em Portugal relativa à cooperação nesta área; a segunda fase, de trabalho de campo em que haverá uma deslocação aos países parceiros escolhidos para se efectuar uma análise no local, e a terceira e última de elaboração e apresentação do relatório final.

Fase Documental

Nesta fase deverá ser coligida toda a informação e documentação existente sobre a Cooperação Portuguesa na área da Estatística nos diversos sectores, através de um levantamento dos Acordos Bilaterais e multilaterais, protocolos, fichas de projectos, programas e relatórios de actividade, entre outros documentos.

A equipa de avaliadores deverá elaborar um fluxograma do modelo de gestão da Cooperação Portuguesa na área da Estatística, onde sejam registadas as entidades nacionais e as de todos os países beneficiários da nossa cooperação e as relações institucionais entre elas. Neste fluxograma deverá salientar-se qual o papel dessas entidades desde a identificação de problemas, definição das respectivas atribuições, até à avaliação dos resultados, passando pela concepção, decisão, financiamento e execução de actividades.

Deverão realizar-se reuniões com todos os serviços portugueses, que tenham algum papel na Cooperação, quer ao nível da concepção, promoção, financiamento, acompanhamento ou execução da cooperação na área da Estatística.

No final desta fase deverá ser redigido um relatório que deverá conter toda a informação quantitativa e qualitativa referente à Cooperação Portuguesa na área da Estatística.

Esse relatório deverá:

- Identificar os actores portugueses envolvidos na cooperação Estatística.
- Identificar e analisar os pontos-chave com influência na Cooperação Portuguesa nesta área, nomeadamente os pontos fortes e as oportunidades, assim como os pontos fracos, constrangimentos e ameaças.
- Identificar as áreas de intervenção e a natureza da cooperação desenvolvida.
- Apreciar o relacionamento institucional entre os diversos actores da cooperação nesta área.
- Fazer um levantamento dos instrumentos/programas multilaterais e bilaterais existentes ao nível internacional no domínio da Estatística com África, bem como das iniciativas que podem incluir ou incluíram qualquer PALOP.
- Apreciar a complementaridade e coordenação entre a intervenção da Cooperação no domínio da Estatística e outras intervenções noutros sectores, que ainda estejam a decorrer ou já tenham terminado mas tenham decorrido durante o período em análise.
- Avaliar a relevância do material e informação recolhidos nesta fase.
- Definir um conjunto de indicadores para os critérios de avaliação definidos, que traduzam os resultados obtidos durante o período em análise.

- Apresentar um plano de trabalho para a fase seguinte, no qual se identificarão as intervenções que deverão ser alvo de uma maior atenção e a eventual proposta de ajustamento dos presentes TdR.

A fase de trabalho de gabinete é concluída com a realização de um workshop onde participam todos os intervenientes, e no qual é discutido o respectivo relatório.

A discussão do plano de trabalho da fase seguinte será feita em reunião com o Grupo de Acompanhamento.

Trabalho de Campo

Na fase de trabalho de campo, serão efectuadas visitas de estudo aos cinco PALOP para recolher informação e ouvir os parceiros locais, do período em análise, para confirmar ou rectificar as conclusões a que se chegou durante a fase documental. Será feito o aprofundamento de outras questões previamente identificadas, assim como a análise de questões que possam surgir face à realidade no terreno.

Para que seja possível recolher toda a informação pertinente, deverão realizar-se reuniões não só com os parceiros locais mas, também, com os responsáveis pela execução no terreno e outros doadores, que desenvolvam intervenções nesta área, em particular a EuropeAid da Comissão Europeia.

Deverão, igualmente, ser realizados inquéritos e entrevistas junto das entidades e indivíduos envolvidos ou interessados na cooperação na área da Estatística e dos seus detentores de interesse.

A concluir esta fase, a equipa de Avaliação realizará, em cada país parceiro, uma reunião com todos os detentores de interesse, na qual se discutirão os resultados da visita e algumas das constatações, lições e recomendações identificadas até ao momento.

Relatório Final

A fase final da avaliação diz respeito à apresentação dos seus resultados, os quais deverão ser apresentados sob a forma de:

- Um relatório final de Avaliação
- Um sumário executivo (em português e em inglês).

O relatório final, a ser redigido pela equipa de avaliadores, além de conter a descrição e análise de todo o trabalho subjacente à avaliação e suas conclusões, deve incluir igualmente as respostas às perguntas formuladas nos TdR, as conclusões, lições aprendidas e recomendações,

devidamente fundamentadas, as quais constituem uma componente fundamental da Avaliação e que permitirão fundamentar decisões futuras na cooperação na área da Estatística nos seus mais variados aspectos.

Este relatório deverá ser entregue em língua portuguesa, em suporte papel e suporte informático em formato *word*. Em anexo ao relatório final de Avaliação deverá ser incluída toda a informação coligida durante as fases de gabinete e de campo, na qual devem constar, pelo menos, os seguintes documentos: os Termos de Referência, a matriz com os critérios de avaliação, a lista de pessoas e entidades contactadas, os modelos de questionários utilizados, o modelo de entrevistas efectuadas, a bibliografia consultada e quaisquer outros instrumentos de apoio, sejam estes de referência ou metodológicos.

8. Composição da equipa de avaliação

A equipa de avaliação deverá ser multidisciplinar, incluindo especialistas com os seguintes perfis:

- Formação superior, com experiência em avaliação de políticas públicas e conhecimentos aprofundados na área da Estatística;
- Conhecimento da problemática da Cooperação Portuguesa;
- Fluência na Língua Portuguesa.

A equipa de avaliação deverá apresentar os *curricula vitae* dos avaliadores e incluir, se possível, um especialista nacional de um dos países parceiros da Cooperação Portuguesa visitados no âmbito desta avaliação.

Por questões éticas nenhum dos membros da equipa de avaliação poderá ter tido ligações com a concepção e/ou execução dos programas a avaliar, devendo cada avaliador assinar uma declaração de ausência de conflito de interesses.

9. Apresentação de propostas

Os avaliadores deverão apresentar uma proposta do trabalho a desenvolver com indicação da metodologia, fases, orçamento e calendarização. Essa proposta deverá identificar os intervenientes a serem entrevistados, e indicar quais os métodos previstos para a recolha de dados e informação, bem como para o seu tratamento e análise.

A apresentação de propostas terá por base o pressuposto dos TdR, as normas do CAD para a qualidade da avaliação e o explicitado no Guia de Avaliação do IPAD.

10. Orçamento e Necessidades Logísticas

O orçamento global não deverá ultrapassar os 72.000 euros (setenta e dois mil euros) mais IVA.

Será emitida pelo IPAD carta de referência para os contactos considerados necessários. Quando possível, será facilitado o alojamento nos Bairros da Cooperação existentes nos PALOP ou, quando for o caso, em instalações das respectivas Embaixadas.

11. Calendário de execução

A avaliação decorrerá em 2008-09, com o seguinte calendário:

Fase	Prazo	Intervenientes
1. Trabalho de gabinete	Apresentação do relatório preliminar no prazo de 6 semanas após a assinatura do contrato	Equipa de Avaliação
<i>Workshop</i> para discussão do relatório preliminar	1 semana após a entrega do documento	Todos os detentores de interesse
Reunião sobre a fase seguinte	Após a realização do <i>Workshop</i>	Equipa de Avaliação e Grupo de Acompanhamento
2. Trabalho de campo	Duração de 1 semana/país com início 1 semana após a realização do <i>workshop</i>	Equipa de Avaliação e um técnico do GAAI
3. Versão preliminar do relatório final	5 semanas após trabalho de campo	Equipa de Avaliação
<i>Workshop</i> para discussão da versão preliminar do relatório final	1 semana após a entrega do documento	Todos os detentores de interesse
4. Relatório final	1 semana após a realização do <i>workshop</i>	Equipa de Avaliação

ANEXO 2 – METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO UTILIZADA NO ESTUDO DE AVALIAÇÃO

O presente Anexo sumariza a metodologia utilizada na elaboração do presente estudo de avaliação, tendo em consideração, de acordo com os Termos de Referência, as três fases fundamentais de desenvolvimento dos trabalhos: a fase documental, o trabalho de campo e a elaboração do relatório final de avaliação.

1. Metodologia utilizada na Fase Documental

A metodologia adoptada no processo de elaboração do relatório da fase documental do estudo incluiu as seguintes grandes fases:

- ▶ Análise da informação documental disponibilizada pelo INE-P e pesquisa bibliográfica para enquadramento da cooperação na área estatística ao nível internacional;
- ▶ Análise da informação disponível na base de dados da APD bilateral disponibilizada pelo IPAD;
- ▶ Realização de reuniões e entrevistas com entidades e pessoas relevantes no contexto da cooperação na área da estatística, incluindo a Comissão de Acompanhamento da Avaliação (ver Quadro A2 - 1 com a lista das reuniões e pessoas envolvidas);
- ▶ Estruturação de bases de dados a partir da informação disponibilizada pelo IPAD e pelo INE-P e subsequente apuramento e tratamento de dados para análise da execução física e financeira;
- ▶ Redacção do relatório da Fase Documental e preparação do trabalho de campo em termos logísticos e técnicos;
- ▶ Realização de sessão de apresentação e discussão do relatório apresentado, envolvendo os actores da Cooperação Portuguesa e a equipa de avaliação.

QUADRO A2 - 1:
Listagem de entrevistas e reuniões efectuadas na Fase Documental

Entidade	Data	Entrevistado/participante	Enquadramento Orgânico/Cargo
IPAD	09-03-2009	IPAD - Avaliação e Dra. Paula Barros	Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna e Divisão de Coordenação Geográfica
IPAD/ INE-P	13-03-2009	Grupo de Acompanhamento	Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna e Divisão de Coordenação Geográfica / Divisão de Angola e Moçambique e INE
IPAD	27-03-2009	Dra. Paula Barros	Divisão de Coordenação Geográfica / Divisão de Angola e Moçambique
IPAD	01-04-2009	Dr. Mário Ribeiro	Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna
		Dra. Edite Singens	Divisão de Planeamento e Programação
		Dr. Pedro Oliveira	Divisão de Coordenação Geográfica / Divisão de Angola e Moçambique

Entidade	Data	Entrevistado/participante	Enquadramento Orgânico/Cargo
IPAD/ INE-P	06-04-2009	Dr. Mário Ribeiro	Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna
		Dra. Paula Barros	Divisão de Coordenação Geográfica / Divisão de Angola e Moçambique
		Dra. Conceição Veiga	Chefe do Serviço de Relações Internacionais e Cooperação entre Junho de 1999 e Setembro de 2004; Chefe do Serviço de Relações Externas e Cooperação entre Fevereiro de 2008 e a actualidade
INE-P	07-04-2009	Dr. Saraiva Aguiar	Responsável técnico pela cooperação estatística com os PALOP na área das Classificações, Conceitos e Nomenclaturas, no período da avaliação - Serviço de Metodologia do Departamento de Metodologia e Sistemas de Informação
INE-P	08-04-2009	Dr. Ferreira da Cunha	Consultor do INE-P - Antigo Responsável técnico pela cooperação na área do Apoio Institucional, reforço dos instrumentos de gestão e legislação estatística
INE-P	08-04-2009	Dr. Daniel Santos, Dr. António Machado Lopes, Dr. José Figueiredo Dr. Rui Evangelista Dr. Bernardo Lemos	Coordenador do Gabinete de Estudos, técnico responsável pela cooperação estatística com os PALOP na área dos Índices de Preços no Consumidor (IPC) e na área das Estatísticas de Conjuntura, bem como pelo projecto PCP - Estatísticas de Curto Prazo das Empresas
INE-P	14-04-2009	Dr. Humberto Pereira e Dra. Cristina Neves	Director Adjunto do Departamento de Estatísticas Económicas, responsável pela cooperação estatística com os PALOP no âmbito do PCP - Estatísticas Estruturais das Empresas e Chefe do Serviço de Estatísticas do Comércio Internacional, Indústria e Construção, projecto PCP - Estatísticas Estruturais das Empresas
INE-P	14-04-2009	Eng. Carlos Dias	Gabinete dos Censos, Chefe do Serviço de Desenvolvimento de Produtos entre Outubro de 2004 e Outubro de 2007, responsável pelo projecto "Base de Dados de Estatísticas Oficiais de Cabo Verde"
INE-P	14-04-2009	Dr. Fernando Casimiro	Coordenador do Gabinete dos Censos, responsável pela cooperação estatística na área dos Recenseamentos da População e Habitação; <i>team leader</i> do Programa Italiano de Apoio ao SEN de Moçambique, entre Março de 2004 e Março de 2006
INE-P	15-04-2009	Dra. Alda Carvalho, Dra. Helena Cordeiro	Presidente do Conselho Directivo / Membro do Conselho Directivo, desde Novembro de 2005, responsável pela área das Relações Externas e Cooperação
INE-P	15-04-2009	Dra. Margarida Madaleno	Directora da área das Relações Internacionais e Cooperação entre Junho de 1999 e Setembro de 2004; responsável pela Unidade de Relações Internacionais e Cooperação entre Out-2004 e Dez-2005; Directora do Departamento de Estatísticas Económicas entre Jan-2006 e a actualidade, departamento este que tem participado activamente nas acções de cooperação
INE-P	16-04-2009	Dra. Teresa Ferreira	Chefe do Serviço de Contas dos Sectores Institucionais, responsável pela cooperação estatística com os PALOP no âmbito do PCP - Contas Nacionais
IPAD	17-04-2009	Dr. Pedro Oliveira	IPAD - Divisão de Coordenação Geográfica / Divisão de Angola e Moçambique. Técnico que acompanha o PCP
INE-P	21-04-2009	Dra. Madalena Oliveira	Directora Adjunta do Departamento de Administração e Gestão, na área dos Recursos Humanos, responsável pelo projecto PCP-Apoio Institucional

A disponibilidade e a forma de sistematização da informação de base divergiram para as duas vertentes de cooperação em análise – Acordos Bilaterais e PCP – em grande parte como resultado do contexto inerente à preparação dos documentos programáticos, nomeadamente

no que respeita aos requisitos em termos de informação e aos momentos diferenciados em que ocorre a sua concepção. Os Acordos Bilaterais foram assinados nos anos 80 e 90, não tendo associados documentos de programação e relatórios de execução com os elementos necessários à adequada avaliação das intervenções (objectivos, metas, indicadores de acompanhamento), ao passo que o PCP foi concebido mais recentemente (2004), num enquadramento europeu, possuindo documentos de programação e de acompanhamento que encerram preocupações de avaliação explícitas.

Estas diferenças repercutiram-se nos resultados da avaliação e nas metodologias utilizadas em cada um dos casos para proceder a este exercício. Também a sistematização de informação, no âmbito dos pontos de avaliação definidos, se desenvolveu de forma relativamente diferenciada, tendo-se adoptado diferentes abordagens e metodologias de tratamento da documentação, dadas as características da informação disponibilizada para as duas dimensões de análise, cujas especificidades são referidas de seguida.

Acordos Bilaterais de Cooperação (1998–2008)

A informação documental para a avaliação da cooperação no âmbito dos Acordos Bilaterais foi, no essencial, disponibilizada pelo INE-P. O extenso volume de material e informação recolhido não apresentava documentos de sistematização nem relatórios de execução relativos aos 11 anos de análise dos Acordos Bilaterais, o que limitou a sua utilidade para o exercício de avaliação.

A informação mais sistematizada e de maior valor acrescentado para o estudo foi a encontrada no texto dos Acordos, nas actas das reuniões dos DGINE e, sobretudo, nas actas das reuniões das Comissões de Gestão dos Acordos (incluindo os balanços da cooperação bilateral por país), ainda que estas últimas apenas estivessem disponíveis para quatro anos, bem como um resumo sobre o Programa de Cooperação Estatística efectuado pelo IPAD em 2006 e o Protocolo de Cooperação celebrado entre o INE-P e o IPAD em 2007 e o respectivo relatório de execução.

Não foi possível captar de forma sistemática os fluxos financeiros associados à execução das acções e respectivas taxas de co-financiamento pelas partes em cada um dos anos¹. No sentido de superar estas limitações procedeu-se à análise da execução com base no que a equipa considerou a melhor informação disponível, utilizando fontes de informação distintas para a execução física e financeira (o que originou resultados não comparáveis entre si) e metodologias de análise também diferenciadas (ver Caixa de Texto A2 - 1).

¹ *E muito menos por domínio e país, especificamente no que se refere aos Acordos Bilaterais, como requereria a análise prevista nos Termos de Referência.*

Metodologia de análise da execução física e financeira dos Acordos Bilaterais

Execução física:

O INE-P elabora anualmente mapas que identificam todas acções de cooperação realizadas pelo Instituto, indicando o nome da acção, o país beneficiário, o cooperante ou estagiário que participa na acção e a data de realização da acção. Os conteúdos destes mapas e a periodicidade com que são elaborados/ actualizados (trimestral ou anual) alteraram-se ao longo dos anos, podendo ou não incluir dados sobre desvios face à data prevista para a realização das acções. A ausência de informação sistemática sobre a data prevista inicialmente para a realização das acções não permitiu calcular indicadores sobre o grau de execução física, tendo a análise recaído sobre a execução *per si* e não numa avaliação das taxas de execução.

A utilização destes mapas para a análise que a seguir se efectua implicou que a equipa de avaliação procedesse à construção de uma base de dados e classificasse, com a ajuda do INE, cada uma das acções no tipo de intervenção em que se enquadraram (Acordos Bilaterais, PCP, outros contratos de cooperação e mesmo outros países beneficiários), nos domínios de intervenção considerados para efeitos desta avaliação e na tipologia de acções adoptada.

A tipologia de acções considerada foi a seguinte:

- Assistência à distância: acção de assistência técnica desenvolvida em Portugal para preparação e apoio às restantes actividades. Esta tipologia encontra-se potencialmente subavaliada na medida em que muitas acções de assistência à distância assumem um carácter informal, e quase diário, não sendo por isso registadas;
- Missões: acção prestada por um técnico do INE-P no país beneficiário;
- Visitas: acção recebida por um técnico do INE do país beneficiário em Portugal;
- Apoio Material: Cedência de equipamentos físicos, *software* e documentação por parte do INE-P ao INE beneficiário;
- Publicações: Assistência técnica à publicação de documentos (paginação, revisão, etc...) e/ou impressão de documentos/estudos realizados pelo beneficiário no INE-P.

Execução Financeira:

Não se encontra disponível informação sistematizada sobre o co-financiamento IPAD/INE das acções de cooperação por país, ano e domínio e sobre os fluxos financeiros a elas associados (a informação sistematizada disponível em ambas as instituições é que se encontra contabilizada em centros de custo que indicam o país mas não é possível saber a que intervenções se reportam e/ou vice-versa, não estando vocacionada para fazer avaliação de intervenções específicas, razão pela qual os relatórios de execução anuais seriam um instrumento de análise fundamental).

A equipa de avaliação optou então por utilizar a informação da base de dados que o IPAD dispõe para contabilização da APD bilateral portuguesa. Esta base de dados possui uma série para todo o período de avaliação, identificando para cada grande projecto a que se refere a ajuda, os países beneficiários e os valores correspondentes a cada entidade financiadora em cada um dos anos, constituindo assim a única série completa no que respeita à execução financeira dos diferentes programas de cooperação.

A contabilização da APD segue as regras internacionais aplicáveis ao seu cálculo, incluindo todos os custos, directos e indirectos, incorridos em cada projecto de cooperação, o que se afasta da lógica de análise da execução dos Acordos Bilaterais, em que os custos salariais e de estrutura do INE-P não são normalmente considerados para efeitos de co-financiamento do IPAD, o qual suporta, dentro de limites estabelecidos periodicamente, sobretudo despesas de alojamento e deslocação (esta é também uma das razões porque não foi possível calcular taxas de co-financiamento das despesas a partir desta base de dados).

A informação da base de dados da APD bilateral sofreu também, no período em análise, uma alteração de metodologia que poderá ter alguma consequência nos resultados apresentados: até 2002, o IPAD estimava os custos indirectos dos vários ministérios uma vez que as diferentes regras contabilísticas não

permitiam aos respectivos ministérios calcular esses custos; a partir de 2003 foi decidido no IPAD que os ministérios já estariam em condições de calcular os custos directos, pelo que de esse ano em diante não se tratam de estimativas mas de custos reais.

Não obstante as limitações referidas considera-se que os dados da APD bilateral permitiram, após a classificação dos projectos em intervenções e domínios, efectuar uma análise da execução financeira que não teria sido possível com qualquer das outras fontes de informação disponíveis. A análise efectuada em termos de grandes agregados e evolução anual continua a ser válida, mas deve ter-se em consideração que não se podem cruzar rigorosamente os dados da execução física e financeira, porque: (i) são coligidos por entidades diferentes, com pressupostos e objectivos muito diferenciados; (ii) a realização das acções não ocorre necessariamente no ano exacto em que ocorrem os fluxos financeiros do IPAD para o INE-P, pelo que o reporte das duas entidades não coincide necessariamente no tempo, nem a APD é contabilizada apenas em função do fluxo financeiro (inclui os custos salariais e de estrutura do INE-P, os quais são mais relevantes, em termos financeiros, que os restantes custos) e (iii) os diferentes tipos de acção possuem custos muito distintos e também não é possível na base da APD obter informação sobre o tipo de acção desenvolvida.

Projecto Complementar Português (PCP) ao II PIR PALOP – ADSE (2004–2007):

Os documentos de base para a análise documental realizada foram o “*Protocolo de Cooperação entre o IPAD e o INE-P para o Apoio ao Projecto Complementar Português ao Projecto de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos dos PALOP no âmbito do II PIR PALOP*”, o “*Plano Operacional Técnico e Financeiro do PCP ao II PIR PALOP – ADSE, 2004-2007*” (versão de Dezembro de 2003), os programas de trabalho e orçamento anuais, os relatórios de execução, os relatórios de missão, os relatórios das reuniões de grupo de trabalho e ainda as actas das reuniões anuais dos DGINE.

A análise efectuada recaiu não só sobre a execução física e financeira, mas também sobre as taxas de execução face ao previsto nos respectivos documentos de programação. A análise da execução foi assim executada em dois passos: (i) um, que avaliou a situação do projecto em 2007 (ano a que corresponde o último relatório de execução do PCP disponível durante o período em que decorreu a avaliação) e a sua comparação com a programação inicial, considerando para o efeito que os três primeiros anos de execução correspondem ao período 2005-2007 e (ii) outro, que avaliou as taxas de execução anuais do projecto, através da comparação da execução anual com a programação prevista nos programas de trabalho e orçamentos anuais.

Após decisão de extensão do Projecto, este foi concluído em Março de 2009, mas a presente análise não integra os dados de encerramento, uma vez que o respectivo *reporting* não se processou em tempo útil para a sua inclusão no presente estudo.

2. Metodologia utilizada no desenvolvimento do Trabalho de Campo

Em linha com os Termos de Referência que serviram de base ao estudo de avaliação, o trabalho de campo foi efectuado nos cinco países beneficiários e decorreu nos meses de Maio e Junho de 2009, envolvendo consultores locais em Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique e um consultor deslocado de Portugal nos casos de Angola e São Tomé e Príncipe, o qual foi acompanhado por um membro da equipa de avaliação do IPAD.

Em cada um dos países foram efectuadas entrevistas com actuais e antigos colaboradores do INE local, tentando abranger técnicos envolvidos nas acções de cooperação em todos os domínios de intervenção. Foram também entrevistados representantes locais da Cooperação Portuguesa, representantes de outros doadores com intervenção na área da estatística e utilizadores finais da informação estatística produzida localmente (organismos públicos, bancos, associações empresariais, empresas e investigadores de universidades). No final de trabalho de campo foi efectuada uma sessão com os detentores de interesse entrevistados.

As entrevistas foram marcadas com o apoio da Cooperação Portuguesa residente em cada país. O longo período sobre o qual recaiu a avaliação dificultou o contacto com alguns antigos colaboradores do INE envolvidos nas acções de cooperação realizadas há mais tempo, sobretudo tendo em consideração a elevada rotatividade de técnicos que se verifica em alguns países. Ainda assim foi possível entrevistar 126 pessoas (a lista de entrevistas encontra-se sistematizada no Quadro A2 - 2). Nos casos em que não foi possível recolher, durante as entrevistas, a informação necessária para a elaboração dos relatórios (nomeadamente no que se refere ao cálculo de alguns indicadores de resultados que exigiam trabalho de sistematização de dados) foi efectuada uma segunda solicitação.

O trabalho de campo requereu um intenso trabalho preparatório e de articulação de agendas no terreno, dada a diversidade de domínios de intervenção, de variáveis e de intervenientes no processo. Neste sentido, a preparação desta fase envolveu a elaboração de documentos de suporte ao trabalho de campo, tendo em vista a harmonização dos relatórios dos cinco PALOP, de forma que todos obedecessem a uma estrutura similar e abordassem, de modo análogo, as temáticas visadas pelo estudo: um índice detalhado para o relatório do trabalho de campo, um guião indicativo para as entrevistas a desenvolver localmente e um modelo-tipo do formato de texto a utilizar na redacção do relatório final.

A execução do trabalho de campo, nomeadamente no que se refere à audição de actores, revelou-se complexa face à existência de interlocutores com características muito diferentes (dirigentes, responsáveis de área e técnicos com amplitudes de análise muito diferenciadas; técnicos especialistas num domínio específico; técnicos e até dirigentes que estão nos INE há pouco tempo e não conhecem as acções de cooperação desenvolvidas no passado; ex-

colaboradores que conhecem o passado mas não se devem pronunciar sobre as necessidades actuais dos INE locais, utilizadores de informação estatística) e à inexistência de informação sistematizada que permitisse precisar os resultados sobre os quais se pronunciaram.

Os trabalhos de campo relativos aos cinco países foram, após a sua entrega, sistematizados de forma a harmonizar a informação disponível (desigual entre países) e a tirar conclusões globais sobre as intervenções, evidenciando as especificidades dos países, quando considerado pertinente.

**QUADRO A2 - 2:
Listagem de entrevistas e reuniões efectuadas nos PALOP**

Entidade	Entrevistado/Participante	Enquadramento Orgânico/Cargo
ANGOLA		
INE-Angola	Dra. Maria Ferreira	Directora Geral INE-Angola
INE-Angola Estatísticas Industriais	Dra. Madalena Machado	Directora do Departamento
	Dr. Manuel Cordeiro	Estatísticas Industriais
	Dr. Benildo Gil Tito	Comércio Externo
	Dra. Luisa Fortunato	Estatísticas Industriais
	Dr. Adão Fernando	
	Dra. Natália M. Pinto	
INE-Angola Planeamento e Cooperação	Dr. Domingos José Constantino	Planeamento e Cooperação
	Dr. Luis Ferreira	
	Dra. Dulce Alexandre	
	Dra. Domingas Francisco	
	Dra. Sherly Chipita	
INE-Angola Contas Nacionais e Coordenação Estatística	Dra. Conceição Jorge	Análise e Prospecção de Dados
	Dr. Dongala Garcia	Contas Nacionais
	Dra. Isabel Fernandes	
	Dr. José Calange	Consumo das Famílias
	Dr. Ildo Cahando	Coordenação Estatística
	Dra. Sandra de Oliveira	
	Dr. Domingos Camulete	
INE-Angola Divisão de Estatística e de Serviços	Dr. Carlos Pedro	Coordenador do Projecto IPG
	Dra. Catarina Sebastião	IPG
	Dr. José Monteiro Destino	
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Dr. José Gomes Almeida	<i>Economist Adviser</i>
Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP)	Dra. Kourtoum Nacro	Representante em Angola
	Dr. José Ribeiro	Responsável por "data collection"

Entidade	Entrevistado/Participante	Enquadramento Orgânico/Cargo
UNICEF	Dra. Vitoria Matovu	Representante em Angola
	Dra. Margaret Brown	Chief Social Policy
Comissão Europeia	Dr. Juan Almagro Herrador	Economia, Comércio e Apoio Institucional
Ministério do Planeamento	Dr. Joaquim Flávio Couto	Ex-Director Geral INE-Angola (1998-2008) e actual Director da Direcção Nacional de Estudos e Planeamento
Ministério das Finanças	Dra. Arlete Sousa	Chefe do Departamento de Estatísticas
	Dr. Cláudio Amaral	Técnico
Ministério do Planeamento	Dra. Ana Dias Lourenço	Ministra do Planeamento
Ministério da Justiça	Dra. Maria Amélia Ferreira Marques	Directora do Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatísticas
	Dr. Eliseu João	Chefe do Departamento de Estatística
Ministério da Saúde	Dr. Manuel Laco	Chefe do Departamento de Estatística – Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística
Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social	Dr. Massunguna José Pedro	Chefe de Departamento de Estatística – Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística
	Dr. Carlos Soares	Técnico
Ministério da Agricultura	Dr. Joaquim Duarte Gomes	Director do Departamento de Estatística - Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística
	Eng ^o . Isabelita da Cunha	Chefe do Departamento de Estatística
	Dr. Domingos Mal Silva	Chefe de Secção do Departamento de Estatística
Banco Nacional de Angola	Dr. António Ramos da Cruz	Director do Departamento Estudos e Estatística
	Dra. Carla Sousa	Sub-Directora da Divisão Balança de Pagamentos
	Dra. Ana Cortez	Chefe da Divisão Balança de Pagamentos
	Dra. Artimisia Lemos	Chefe da Divisão Monetária e Financeira
Banco Espírito Santo de Angola	Dr. Álvaro Sobrinho	Presidente do BESA
CONSULMAR - Projectistas e Consultores, Lda.	Dra. Maria Helena Lago de Carvalho	Empresária
CABO VERDE		
INE-Cabo Verde	Dr. António Duarte	Director Geral INE-Cabo Verde
INE-Cabo Verde	Dr. Fernando Rocha	Classificações, Conceitos e Nomenclaturas
INE-Cabo Verde	Dr. Aguinaldo Monteiro	Estatísticas de Curto Prazo das Empresas
	Dr. José Mendes	
INE-Cabo Verde	Dr. Joseph Brites	Estatísticas Estruturais das Empresas
INE-Cabo Verde	Dra. Silvina Santos	Contas Nacionais
INE-Cabo Verde	Dr. Francisco Rodrigues	Ex-Director do Departamento Métodos e Gestão de Informação do INE-Cabo Verde
Cooperação Portuguesa	Eng ^o . A. Machado	
Ministério das Finanças	Dra. Celina Cruz	
		Plano Doador
Associação Comercial Sotavento		Presidente da Associação

Entidade	Entrevistado/Participante	Enquadramento Orgânico/Cargo
GUINÉ-BISSAU		
INE-Guiné-Bissau	Dr. Carlos Mendes Costa	Director-Geral INE-Guiné-Bissau (desde 2002)
INE-Guiné-Bissau	Dr. Roberto Vieira	Director do Departamento Contas Nacionais
	Dr. Leonildo Gomes	Director Serviços Administrativos
INE-Guiné-Bissau Serviços de Planificação, Coordenação e Difusão	Dra. Lourdes Mesa Sanhá	Relações Internacionais
INE-Guiné-Bissau Serviços de Estatísticas Económicas e Financeiras	Dra. Isabel Mendes Naluak	Estatísticas de Curto Prazo das Empresas
	Dra. Filomena Delgado Pinto	
INE-Guiné-Bissau Informática	Dr. Simão Semedo	Chefe de Serviço responsável pela gestão e manutenção do sistema informático
INE-Guiné-Bissau Índice de Preços no Consumidor	Dr. Quintino Djassi	Chefe de Secção
INE-Guiné-Bissau Estatísticas do Comércio Externo	Dr. Avelino Gomes	Chefe de Secção
INE-Guiné-Bissau Difusão	Dr. Osvaldo Mendes	Chefe de Divisão
Fundo Europeu de Desenvolvimento	Dr. Francisco Correia Jr.	Consultor e Assistente Técnico CAON/FED (Cellule d'Appui a L'Ordonnateur National du FED)
Fundo Monetário Internacional	Dr. Gaston Fonseca	Oficial de Ligação
Bureau de Programa do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)	Dr. Ansumane Mané	Coordenador
Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)	Dra. Kely Lopes	Assistente Técnico
União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)	Dr. J. Keita	Representante
Secretaria de Estado do Plano Direcção Geral do Plano	Dr. Vasco da Silva	Director-Geral
Ministério da Economia Direcção Geral da Economia	Dr. Fortes Buli Injai	Director-Geral
Ministério das Finanças Direcção de Conjuntura e Previsão	Dr. Jeremias Pereira	Director-Geral
Ministério da Economia Direcção de Serviços de Planificação Estratégica	Dra. Issa Jandi	Directora de Serviços
Banco Central dos Estados da África Ocidental	Dr. Lássana Sambú	Controlador de Operações
MOÇAMBIQUE		
INE-Moçambique	Prof. João Dias Loureiro	Director Geral INE-Moçambique (desde 1997)
INE-Moçambique	Eng. Marta Chausse	Classificações e Nomenclaturas
	Dra. Alda Rocha	Chefe do Gabinete do Director Geral INE- Moçambique e Técnica Superior de Relações Externas e Cooperação
	Dr. Renato Cassamo	Relações Externas e Cooperação
	Dr. Firmino Guiliche	Chefe do Departamento de Preços e Conjuntura
	Dr. Saíde Dade	Director do Departamento Contas Nacionais e Indicadores Globais

Entidade	Entrevistado/Participante	Enquadramento Orgânico/Cargo
	Dr. Cirilo Tembe	Chefe do Departamento Estatísticas de Bens e Serviços
	Dra. Mónica Magaua	Chefe do Departamento Contas Nacionais e Estudos Económicos
INE-Moçambique Coordenação, Integração e Relações Externas	Dra. Destina Uinge	Directora do Departamento Coordenação, Integração e Relações Externas
	Dr. Jorge Utui	Projecto de Regionalização
	Dra. Clara Dias Panguana	Chefe do Departamento Difusão e Documentação
Ministério das Finanças	Dr. Amilcar Tivane	Director Nacional Adjunto - Direcção Nacional do Orçamento
Ministério dos Transportes e Comunicações	Dr. Ambrósio	Chefe do Departamento Direcção de Económica e Investimento
Universidade Pedagógica	Dr. Elvis Domingos	
Consultora	Eng. Júlia Cravo	Pelouro Económico
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE		
INE-São Tomé e Príncipe	Dra. Elsa Maria Cardoso Pereira	Directora Geral INE-STP (desde 2006)
	Dr. Mário Coelho	Director do Departamento de Cooperação
INE-São Tomé e Príncipe	Dra. Antónia Rita	Directora das Estatísticas Empresariais
	Dra. Ângela Rodrigues	Contas Nacionais
	Dr. Adelino Freitas	Estatísticas de Curto Prazo das Empresas
	Dra. Glória Ten Jua	
	Dra. Sheila Carolino	Estatísticas Estruturais das Empresas
INE-São Tomé e Príncipe	Dra. Maria das Neves	Ex-Directora Geral INE-STP (1988-1996) e actual <i>Alternate Executive Director</i> do African Development Bank
	Dr. Albano de Deus	Ex-Director Geral INE-STP (2001-2006)
	Dr. Peregrino Costa	Ex-Director Geral INE-STP (1996-1998) e responsável pelo PCP ao PIR PALOP
ONU	Dr. Alberto Neto	UNICEF
	Dr. Diógenes Santos	Programa Alimentar Mundial da Nações Unidas (PAM)
	Dra. Victória d'Alva	Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP)
	Dr. Idrissi	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
	Dr. Ricardo Marques	Programa Inov Mundo - PNUD
Ministério da Educação	Dr. José Viegas	Director Planeamento da Educação
	Dr. José Carlos Aragão	Direcção <i>Fast Track</i> – Banco Mundial e Ministério das Finanças
	Dr. Alberto Leal	Técnico
Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação	Dra. Ana Paula Alvim	Directora Geral do Departamento de Cooperação
	Dr. Amilcar	Técnico
Ministério do Plano e das Finanças	Dr. Filipe Moniz	Director do Departamento de Planeamento
	Dr. Gareth Guadalupe	Chefe do Departamento Análise e Políticas de Conjuntura
	Dr. Luis Pedro Saramago	Conselheiro económico junto do Ministério, Portugal

Entidade	Entrevistado/Participante	Enquadramento Orgânico/Cargo
Ministério da Agricultura	Eng. Argentino Pires	Director do Gabinete Estudos e Planeamento
	Sr. Hermenegildo Santos	Técnico
Câmara de Comércio, Indústria e Agricultura	Dr. Cosme Rita	Secretário-Geral
Banco Central de São Tomé e Príncipe	Dr. Álvaro Santiago	Vice-Governador BCSTP
	Dra. Massari	Directora Adjunta do Conselho de Administração – Gabinete de Estudos e Estatísticas
	Dra. Lara Beirão	Balança de Pagamentos
	Dr. Arlindo Carvalho	Ex-Governador do BCSTP e actual consultor
	Sr. Venâncio	Técnico de Informática
	Sr. Amadeu	Gabinete do Governador
Banco Internacional de São Tomé e Príncipe (BISTP)	Dr. João Cristóvão	Director Geral do BISTP
Embaixada dos EUA	Dr. Nelson de Assunção	Assistente Económico/Comercial

3. Metodologia utilizada na elaboração do Relatório Final

A elaboração do relatório final foi suportada pelos resultados dos trabalhos realizados na fase documental e nos trabalhos de campo efectuados nos cinco PALOP. Na ausência de informação sistematizada no que respeita à concepção e programação dos Acordos Bilaterais e à respectiva execução, o trabalho de avaliação e as conclusões redigidas privilegiaram sobretudo as entrevistas realizadas em Portugal e nos PALOP.

Deve realçar-se, neste contexto, o esforço que foi solicitado à maioria dos entrevistados para fazer uma caracterização do percurso da cooperação ao longo dos onze anos a que se reporta a avaliação, nalguns casos pedindo que (de acordo com o previsto nos Termos de Referência) diferenciassem a sua exposição em termos das duas intervenções em análise (PCP e Acordos Bilaterais), dos sete domínios de intervenção e dos cinco PALOP (neste último caso referimo-nos aos actores da Cooperação Portuguesa, que se pronunciaram sobre todos os países). O período em análise é muito longo para que a memória possa registar com rigor a sequência dos factos e uma parte substancial dos entrevistados não soube precisar com rigor os resultados específicos da cooperação realizada por domínio (essencialmente das acções que ocorreram há mais tempo) e, sobretudo, não conseguiu distinguir claramente as acções realizadas no âmbito dos Acordos Bilaterais e no PCP. Estas dificuldades repercutiram-se na análise por domínio, sobretudo no que se refere à cooperação no âmbito dos Acordos.

Os Termos de Referência do presente estudo previam ainda a definição de *“um conjunto de indicadores para os critérios de avaliação definidos, que traduzam os resultados obtidos durante*

o período em análise”, cujo trabalho associado foi desenvolvido pela equipa nesta fase do processo de avaliação e que resultou nos indicadores de apoio explicitados no ANEXO 6. Neste contexto, a equipa de avaliação defrontou-se com as dificuldades inerentes à definição, a posteriori, de indicadores de resultados, num quadro em que a informação existente não permite a adequada quantificação das realizações. Este exercício foi, por conseguinte, de difícil execução e com resultados muito limitados para a avaliação dos critérios, tendo em consideração o longo período sobre o qual recai a avaliação, a diversidade de domínios que abrange e a dificuldade de isolar os efeitos num contexto em que não estão quantificados os resultados e existem outros doadores a intervir nos domínios sujeitos a análise.

As principais condicionantes que se colocaram ao exercício de avaliação foram, em síntese, as seguintes: o período extenso a que se refere a avaliação, a ausência de documentos de programação e execução no que se refere aos Acordos Bilaterais, a inexistência de um adequado sistema de monitorização que permitisse acompanhar as realizações físicas e financeiras e os resultados das intervenções e a necessidade de proceder a uma análise por domínios num contexto em que a informação disponível sobre a execução não estava classificada com a correspondente desagregação.

Na sequência da entrega da versão preliminar do relatório realizou-se, conforme previsto nos Termos de Referência do estudo, um *workshop* destinado à apresentação e debate daquele relatório. Para além da equipa da avaliação, os participantes no *workshop*, quer da parte do IPAD, quer da parte do INE-P, são apresentados no quadro seguinte. Os presentes teceram considerações sobre o relatório apresentado e colocaram as questões que pretendiam ser esclarecidas, tendo posteriormente enviado por escrito sugestões de alteração que foram analisadas pela equipa avaliação e seguidas quando consideradas pertinentes e relevantes.

QUADRO A2 - 3:

Participantes no *workshop* de discussão da versão preliminar do relatório final

INE	IPAD
Dr. Mário Ribeiro	Dra. Conceição Veiga
Dra. Paula Barros	Dr. Daniel Santos
Dra. Manuela Afonso	Dr. António Machado Lopes
Dra. Graça Moura	Dr. Bernardo Lemos
Dr. Luís Castelo Branco	Dr. Humberto Pereira
Dra. Ana Oliveira	Dra. Cristina Neves
Dra. Isidora Frاسquilho	Eng. Carlos Dias
Dra. Maria João Magalhães	Dra. Teresa Ferreira
Dr. Pedro Amaral	Dra. Carla Grafino
Dra. Ivone Carvalho	
Dr. Manuel Correia	

ANEXO 3 – ENQUADRAMENTO DA COOPERAÇÃO ESTATÍSTICA

1. O quadro internacional de cooperação na área da Estatística

A cooperação internacional na área da Estatística ganhou um grande impulso nas últimas décadas devido, em grande parte, às lacunas e deficiências da produção estatística de grande parte dos países em desenvolvimento. Essas insuficiências tornaram-se evidentes quando a procura da informação estatística foi ampliada com a construção de bases de dados internacionais, como as bases de indicadores do desenvolvimento humano (PNUD), ou, mais recentemente, a base de indicadores do Projecto Milénio (ONU). Mas esta procura acrescida também está a contribuir para melhorar a produção estatística dos países, com o apoio de programas internacionais de financiamento e de melhoramento das capacidades estatísticas.

1.1 Procura, financiamento e melhoramento da capacidade de estatística

As deficiências de informação estatística já tinham sido sentidas por outros programas internacionais, nomeadamente na década de 1980, mas foi com a produção do Relatório de Desenvolvimento Humano e com o conjunto de relatórios nacionais e regionais que lhe estão associados que elas se tornaram mais evidentes. O Projecto do Milénio, com os seus 8 objectivos, 18 metas e 48 indicadores técnicos, tornou ainda mais clara a necessidade de estatísticas relevantes, fiáveis e disponibilizadas atempadamente. Sem estas condições, não é possível monitorizar adequadamente o percurso dos países em direcção aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e compreender se estão a realizar progressos ou, pelo contrário, se estão a ficar para trás em relação à realização desses objectivos. De acordo com o Projecto, muitos dos indicadores escolhidos para medir o progresso baseiam-se em dados disponíveis e não nos dados que seriam mais adequados para os objectivos, o que revela a existência de muitas lacunas de informação estatística. Mas mesmo os indicadores que estão disponíveis apresentam problemas de exactidão, consistência e fiabilidade.

Estes dois exemplos, entre outros, mostram que a capacidade dos sistemas estatísticos é indispensável para melhorar os resultados dos diferentes programas em execução. Desde logo, o problema dos recursos afectos ao sistema. Na prática, os países vivem um círculo vicioso do tipo 'baixa procura de dados – poucos recursos afectos às estatísticas – fraco desempenho do sistema': como a procura de dados é fraca, os países não têm incentivos para canalizar mais recursos para a produção e difusão de estatísticas; mas como os recursos são reduzidos, a oferta torna-se inadequada, pouco coerente e não disponibilizada a tempo. De facto, muitos países não fazem uma recolha sistemática de dados, têm uma capacidade institucional e técnica muito fraca e mostram um grande atraso na adopção de normas e métodos estatísticos mais actualizados. Os esforços para romper este círculo vicioso implicam um aumento significativo

da procura de dados, um aumento de recursos destinados à produção e difusão da informação e uma melhoria da capacidade estatística nacional.

O desenvolvimento da cooperação estatística internacional tem procurado apoiar os esforços de ruptura do círculo vicioso de subfinanciamento e subdesempenho. Os programas referidos acima constituem um bom exemplo do modo como se pode ajudar a aumentar a procura de dados estatísticos e numa óptica de longo prazo, já que qualquer um dos exemplos tem esse horizonte temporal. Qualquer um dos programas, incluindo as bases de dados que estão a construir, apoia-se em estatísticas nacionais, mesmo quando são compiladas ou estimadas por agências de dados internacionais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, etc. Contudo, é indispensável que o aumento da procura externa de dados, num quadro de transformação económica, seja capaz de exercer um forte estímulo sobre a procura interna de estatísticas.

O segundo elemento indispensável para ajudar a romper aquele círculo vicioso relaciona-se com a disponibilidade de recursos para a modernização dos sistemas estatísticos nacionais. Desde a década de 1990 que a cooperação internacional vem envidando esforços para ajudar a financiar sistemas estatísticos, quer através da inclusão de componentes de cooperação estatística nos programas de ajuda pública ao desenvolvimento (caso do Projecto ADSE no II PIR PALOP da Comissão Europeia), quer através da criação de novos instrumentos de financiamento multilateral. Estão neste caso, por exemplo, o *Trust Fund for Statistical Capacity Building* (TFSCB), fundo multilateral gerido pelo Banco Mundial e que concede financiamentos aos países em desenvolvimento para reforço da capacidade dos seus sistemas estatísticos; o *Statistical Capacity Building* (STATCAP), programa de empréstimos do Banco Mundial para apoio ao reforço dos sistemas estatísticos nacionais; e o *Development Grant Facility* (DGF), instrumento de financiamento associado ao Plano de Acção de Marraquexe, que se destina a apoiar acções específicas como, por exemplo, a preparação dos Censos de 2010.

O terceiro elemento indispensável para ajudar a romper o círculo vicioso de subfinanciamento e subdesempenho e para a modernização dos sistemas estatísticos nacionais é a construção da capacidade estatística. Ela exige, antes de mais, a transformação das condições institucionais de funcionamento e a definição de estratégias nacionais de desenvolvimento estatístico. Mas também exige uma coordenação eficaz de todo o processo de produção estatística, ultrapassando uma longa tradição de descentralização dos programas por vários ministérios e departamentos do Estado, muitas vezes também os interlocutores das agências internacionais especializadas. O Projecto do Milénio, em particular, mostrou claramente as enormes deficiências estatísticas que existem na maior parte dos países em desenvolvimento, agravadas pelas incoerências internas dos sistemas nacionais e pela falta de ligação entre os organismos nacionais de estatística e os vários ministérios e departamentos públicos.

O Projecto do Milénio é, também, um exemplo do modo como o enfoque nos resultados, que caracteriza a nova geração de programas de desenvolvimento, ajudou a cooperação multilateral a orientar esforços e, em conjunto com os países receptores, trabalhar no melhoramento dos sistemas estatísticos nacionais, colocando uma ênfase particular na criação da capacidade estatística. Esta capacidade é determinada por vários factores, entre os quais o ambiente legal e institucional para recolher e disseminar dados estatísticos, disponibilidade de recursos, conhecimento e qualificações técnicas e o uso de padrões metodológicos aceites. E estes constituem o foco central dos programas de cooperação internacional lançados na última década.

Estes temas foram objecto de uma reunião em Paris, em Novembro de 1999, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Comunidade Europeia, reunião que criou a Parceria nas Estatísticas para o Desenvolvimento no Século XXI² (PARIS 21). A parceria pretende promover a produção de estatísticas de elevada qualidade, ajudar a desenhar políticas sãs e sustentáveis e contribuir para tornar as estatísticas mais compreensíveis. Para isso, procura fomentar o diálogo efectivo entre os que produzem estatísticas para o desenvolvimento e aqueles que as utilizam, através da promoção de eventos internacionais, do apoio às actividades nacionais e de seminários regionais.

Uma segunda parceria orientada para o melhoramento das estatísticas de desenvolvimento é o Plano de Acção de Marraquexe para as Estatísticas (PAME). A sua origem remonta à primeira Mesa-Redonda Internacional para Melhor Medida, Monitorização e Gestão baseada nos Resultados de Desenvolvimento, promovida pelo Banco Mundial e apoiada pelos bancos multilaterais de desenvolvimento, em colaboração com a Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Mas foi na segunda Mesa-Redonda Internacional, realizada em 2004 em Marraquexe, que se aprovou o Memorando Conjunto (compromisso para desenvolver uma parceria global) e o Plano de Acção de Marraquexe, um conjunto de seis acções fundamentais para melhorar o desenvolvimento das estatísticas, dirigido, quer para o progresso dos sistemas estatísticos nacionais, quer para a redefinição do papel dos países desenvolvidos na cooperação estatística internacional.

² *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century. Não se trata de uma nova agência, mas de um consórcio de governos, organizações internacionais, ONG e indivíduos que trabalham em conjunto e partilham experiências para melhorar as estatísticas nacionais e internacionais. PARIS 21 está sediada na OCDE, em Paris*

1.2 A cooperação internacional na área da Estatística

O aumento da cooperação na área da Estatística traduziu-se num crescimento significativo do número de parceiros, tanto multilaterais como bilaterais. No campo da cooperação multilateral, podemos distinguir as organizações que desenvolvem uma cooperação estatística significativa, não só pela sua dimensão, mas também pela amplitude das acções. O Banco Mundial é, directa e indirectamente, uma das mais importantes organizações de cooperação internacional no campo da Estatística. O Banco colige e dissemina um amplo conjunto de estatísticas relacionadas com o desenvolvimento e, em articulação com esta função, ajuda os países membros a melhorar a sua capacidade estatística para apoiar os seus processos de desenvolvimento.

A União Europeia é, no seu conjunto, o maior doador de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Em termos de cooperação estatística, as suas acções são conduzidas pela Comissão Europeia, que apoia projectos no domínio da capacidade estatística, mas integrando-os no âmbito de programas mais vastos, tal como acontece com o Projecto ADSE no quadro do II PIR PALOP. Através do Eurostat, a Comissão tem um papel activo na construção de capacidade estatística em países terceiros e desenvolve um conjunto de programas de cooperação com diferentes grupos de países, incluindo países da África, Caraíbas e Pacífico.

Outra organização multilateral fundamental na cooperação estatística global é o Fundo Monetário Internacional, que actua sobretudo através da assistência técnica e da formação. O seu Departamento de Estatística (STA) fornece assistência técnica na recolha, compilação e disseminação de estatísticas macroeconómicas, procurando ajudar os organismos de produção de dados a reforçar as suas capacidades estatísticas. Um dos seus principais objectivos é encorajar os países a reconhecer a importância das estatísticas de desenvolvimento nos seus planos nacionais e a desenvolver os seus sistemas estatísticos com recurso a normas e metodologias internacionais, como o Sistema Geral de Disseminação de Dados (GDDS), o Padrão Especial de Disseminação de Dados (SDDS) e o Quadro de Avaliação da Qualidade dos Dados (DQAF).

A Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD) tem a função de acompanhar e promover o desenvolvimento do sistema estatístico mundial. Compila e dissemina informação estatística mundial, desenvolve padrões e normas para as actividades estatísticas e apoia os esforços dos países para reforçar os seus sistemas estatísticos. Um mandato importante que lhe foi atribuído é o de coordenar a monitorização global do progresso dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, o que, entre outras funções, lhe permite manter a base de dados oficial das Nações Unidas para os indicadores ODM e apoiar os organismos nacionais de estatística na produção e disseminação desses indicadores e de outros indicadores de desenvolvimento.

As outras organizações de cooperação multilateral desenvolvem acções mais sectoriais no domínio da Estatística, de acordo com as suas áreas de trabalho. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, desenvolve uma cooperação importante, sobretudo através da assistência técnica na área das estatísticas do trabalho, consideradas como instrumentos essenciais para a preparação, execução e avaliação de programas e políticas económicas e sociais. Para isso, intervém na área das normas e classificações, produzindo manuais técnicos e fornecendo consultoria e assistência técnica a todos os níveis do desenvolvimento estatístico. Outros exemplos podem ser os da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), na área da Educação, Ciência e Cultura; da Organização Mundial de Saúde, na área das estatísticas da saúde; ou da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), na área da agricultura e desenvolvimento rural e das pescas.

A cooperação bilateral assume, normalmente, uma de três formas: desenvolvimento de programas específicos na área das estatísticas, integração da cooperação em programas mais amplos, ou apoio directo aos programas de PARIS 21, Plano de Acção de Marraquexe e outras organizações multilaterais. No entanto, alguns países actuam simultaneamente nas várias formas de cooperação. Com acção directa na área da Estatística temos os casos da Austrália (área do Pacífico), Dinamarca (os países alvo da sua cooperação), Estados Unidos da América, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido ou Suécia. Com cooperação preferencialmente conduzida através de programas mais amplos, temos, por exemplo, a Alemanha, Coreia do Sul, Finlândia, Holanda, ou Noruega. Países como a Áustria, Bélgica, Canadá, Irlanda, ou a Suíça preferem o apoio directo às organizações multilaterais, como PARIS 21 ou Plano de Marraquexe.

2. A Cooperação Portuguesa na área da Estatística

Portugal é um dos países que, a par da participação em programas de cooperação multilateral, tem desenvolvido uma intensa acção bilateral, ainda que direccionada quase exclusivamente para os países africanos de língua portuguesa. Nesta secção, vamos olhar para a génese e evolução da Cooperação Portuguesa na área da Estatística, para as dimensões em que ela se desenvolve e para o peso relativo da sua cooperação bilateral no conjunto da ajuda pública portuguesa ao desenvolvimento.

2.1 Génese e evolução da Cooperação Portuguesa na área da estatística

A cooperação bilateral com os países de língua portuguesa no domínio da Estatística começou logo no início dos anos 80, acabando por ganhar uma dimensão formalizada no final da década

e primeiros anos de 1990, com a assinatura dos Acordos Bilaterais de Cooperação³ e com a realização institucionalizada de reuniões das direcções de estatística dos seis países.

Os Acordos de cooperação estatística celebrados abarcavam todo o domínio técnico e científico da produção de estatísticas oficiais e estabeleciam formas de cooperação entre as partes. Estas incluíam, do lado português, o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Instituto para a Cooperação Económica (ICE)⁴, bem como as Direcções-Gerais de Estatística de cada um dos países africanos signatários (INE no caso de Angola). No essencial, esses Acordos privilegiavam os seguintes domínios de acção: assistência técnica; formação técnica e profissional; acesso à informação técnica e científica publicada; apoio técnico aos projectos de reforço da capacidade das instituições de estatística de cada um dos países na recolha, tratamento, análise e difusão da informação estatística.

Em 1983 realizou-se o primeiro encontro dos Directores-Gerais de Estatística, embrião das reuniões dos Directores-Gerais dos Institutos Nacionais de Estatística (DGINE) institucionalizada em 1991. Mais tarde, a partir de 1998, essas reuniões passaram a ser realizadas no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), tendo sido institucionalizada em 2004 como reunião dos Presidentes e Directores-Gerais dos INE dos países da CPLP. Uma nova mudança institucional em 2006 designou as reuniões como Conferência Estatística da CPLP, com três realizações desde então: cidade da Praia em 2006, Maputo em 2007 e Rio de Janeiro em 2008. Estes encontros constituem um espaço privilegiado de diálogo, de troca de experiências e de aprofundamento do conhecimento mútuo. Têm, ainda, uma função relevante no acompanhamento da cooperação desenvolvida em cada ano e no apoio à tomada de decisão partilhada em relação aos vários projectos em desenvolvimento, na medida em que permitem construir uma visão de conjunto de toda a cooperação estatística.

Os programas de cooperação estatística procuraram, desde o início, integrar a vertente da formação de recursos humanos, indispensável não só para garantir a qualidade dos técnicos necessários, mas também para criar condições de sustentabilidade futura dos resultados dos projectos. Destaca-se a importância do CESD-Lisboa⁵ que, ao longo de vários anos, contribuiu financeiramente para a formação de técnicos qualificados com os graus de Licenciado e de

30 ³ *Protocolo de Cooperação com a Guiné-Bissau em 1986 e Acordos de Cooperação com São Tomé e Príncipe (1989), Moçambique (1991), Angola (1992) e Cabo Verde (1995). O texto destes diplomas segue o mesmo figurino, apenas com algumas adaptações aos países respectivos.*

⁴ *Na sequência de um conjunto de transformações institucionais, o ICE tem como herdeira o actual IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento).*

⁵ *O CESD-Lisboa (Centro Europeu de Estatística para os Países em Desenvolvimento) fazia parte de uma rede comunitária de organizações equivalentes, coordenados por um CESD-Comunitário, e tinha como uma das suas missões principais a formação, reciclagem e aperfeiçoamento profissional de técnicos de nível médio e superior para os PALOP.*

Mestre e, também, para acções de formação de curta duração. Mas foram realizadas outras experiências no âmbito da formação, por exemplo, através de estágios e cursos de curta duração. Uma experiência com resultados reconhecidamente positivos foi a Escola de Verão realizada no Maputo, em Setembro de 2004, com base num Protocolo entre o IPAD, o INE-P e o INE Moçambique, cujo sucesso reforçou a ideia da criação de uma escola para formação de técnicos de estatística.

A assinatura do I Programa Indicativo Regional para os países africanos de língua portuguesa (I PIR PALOP), em 1992, teve consequências importantes para a cooperação estatística portuguesa, nomeadamente, através do apoio financeiro à formação de recursos humanos, no quadro do Projecto Formação de Quadros Médios em Estatística. O II PIR PALOP, assinado em 1997, incluía a estatística como uma das áreas prioritárias de cooperação, o que abriu caminho para a aprovação do Projecto Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos (ADSE) dos PALOP. Articulado com este projecto, o Governo português aprovou em 2005 o Projecto Complementar Português (PCP) ao II PIR PALOP – ADSE, que lhe permitia materializar a sua contribuição para o financiamento multilateral daquele programa comunitário. Um Memorando de Entendimento assinado entre a Comissão Europeia, por um lado, e os PALOP e Timor-Leste, por outro, alarga o âmbito regional dos países de língua portuguesa no grupo África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e prolonga esta experiência de cooperação para o período 2008-2013, mas num quadro definido de acordo com as novas regras da ajuda pública ao desenvolvimento.

A realização da Conferência “Cooperação Estatística no Quadro da CPLP” lançou a ideia do desenvolvimento de um espaço de cooperação estatística no seio da Comunidade, aproveitando as sinergias comuns aos sete países, quer no domínio da promoção e difusão da língua portuguesa, quer, em particular, no domínio das actividades de produção e difusão estatística já desenvolvidas no âmbito da cooperação entre Portugal e os PALOP. Da conferência surgiram várias possibilidades para o desenvolvimento da cooperação estatística na CPLP, nomeadamente, a promoção da presença da CPLP nas principais organizações estatísticas internacionais, o apoio à produção e difusão de estatísticas em áreas prioritárias, a fixação em português dos principais instrumentos técnicos de coordenação estatística, ou o estudo da viabilidade da criação de uma instituição de formação universitária na área da Estatística.

2.2 As dimensões da cooperação estatística: cooperação bilateral e multilateral

2.2.1 A cooperação bilateral

Enquadrada, como referido, pelos Acordos de Cooperação e pelas reuniões DGINE, a cooperação bilateral com os PALOP durante o período 1998-2008 desenvolveu-se em vários domínios, de acordo com o objectivo geral de apoiar a modernização dos Sistemas Estatísticos Nacionais dos países parceiros e de promover o reforço institucional dos organismos produtores

de estatísticas oficiais. Dado o estágio de evolução da produção estatística e das estruturas organizacionais existentes, a cooperação neste período procurou dar continuidade aos programas em execução nas áreas consideradas prioritárias, bem como contribuir para a melhoria qualitativa dos sistemas estatísticos. As acções desenvolvidas são arrumadas no seguinte conjunto de domínios⁶: a) coordenação, controlo e avaliação; b) apoio institucional; c) infra-estruturas estatísticas; d) produção estatística; e) contas nacionais; f) operações estatísticas de base; g) estudos e análises estatísticas e h) difusão estatística.

No primeiro domínio estão incluídas acções como as reuniões DGINE, reuniões das comissões coordenadoras dos Acordos de Cooperação, acções de avaliação dos projectos de cooperação, etc. São actividades de coordenação, de acompanhamento e de avaliação, mas que ajudaram a criar um espaço multinacional de cooperação e, desse modo, contribuíram para o desenvolvimento de um conjunto de programas comuns aos cinco países.

O domínio do apoio institucional inclui todas as acções relacionadas com o funcionamento dos sistemas estatísticos nacionais e dos institutos nacionais de estatística, nomeadamente, acções de planeamento, organização e gestão, produção de normas, regulamentos e procedimentos, bem como a coordenação das actividades estatísticas nacionais. Entre 1996 e 1999, com o apoio da cooperação bilateral portuguesa, foram produzidas importantes transformações institucionais nos sistemas estatísticos dos cinco países, tais com a aprovação das leis de Bases dos SEN, a criação dos INE e a emergência de estruturas mais adequadas para as actividades da produção e difusão de estatísticas oficiais. Foram, ainda, preparados os primeiros planos de actividade estatística, numa óptica de médio prazo: as Linhas Gerais da Actividade Estatística Nacional para 1998-2001, em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, e o Plano Operativo do INE, em Moçambique.

Os Projectos Comuns assumiram relevância no âmbito das acções de cooperação desenvolvidas ao abrigo dos Acordos Bilaterais. São desenhados para serem executados simultaneamente em vários países, com as seguintes características: têm financiamento da Cooperação Portuguesa e o INE-P como executor das acções; são coordenados por um grupo de trabalho que integra representantes de todos os países participantes; são desenvolvidos inicialmente num dos países parceiros (o "país-piloto") e, com base na experiência adquirida, posteriormente alargados aos outros países. Durante o período em avaliação funcionaram, com continuidade e resultados significativos, três Projectos Comuns: Ficheiro de Unidades Estatísticas, Classificações, Conceitos e Nomenclaturas e Contas Nacionais.

⁶ Este conjunto de domínios foi aprovado na reunião de Directores-Gerais dos INE (DGINE) realizada na cidade da Praia em Outubro de 2001.

Os Projectos Comuns constituem um modelo de cooperação que parece suscitar um consenso positivo na sua avaliação pelos parceiros, como se pode observar nas várias actas das reuniões dos Directores-Gerais dos INE. Na IX Reunião DGINE, de 1998, por exemplo, os representantes dos cinco concordaram em relação aos “benefícios e vantagens” da participação em projectos comuns e manifestaram todo o interesse em desenvolver esta modalidade de cooperação, alargando os projectos a outras áreas prioritárias para os INE dos respectivos países⁷. Vários outros aspectos foram salientados ao longo dessas reuniões, nomeadamente, o empenhamento dos técnicos nacionais, a constituição de equipas de cooperação envolvendo técnicos dos vários países, a possibilidade de desenvolvimento de acções de cooperação entre os cinco países (“cooperação Sul-Sul”), ou a importância dos seminários anuais dos projectos.

Contudo, a partir de 2002 verificou-se uma desaceleração da dinâmica dos Projectos Comuns, de que as actas das reuniões DGINE dão perfeita conta. O XIII DGINE, de 2003, refere as consequências para o desenvolvimento da cooperação estatística que resultam da perda de autonomia financeira do INE-P e das restrições orçamentais em Portugal, que afectam a capacidade de financiamento do INE-P e do IPAD. A possibilidade de realização de algumas das actividades programadas no quadro da cooperação bilateral tem sido viabilizada com o recurso a fontes alternativas de financiamento, como acontece nos casos de Angola, Cabo Verde e Moçambique⁸.

2.2.2 O Projecto Complementar Português ao II PIR-PALOP

O Projecto Complementar Português foi pensado com o objectivo da Cooperação Portuguesa financiar, de forma autónoma, programas complementares aos propostos pelo II Programa Indicativo Regional para os países africanos de língua portuguesa (II PIR PALOP) no domínio da cooperação estatística. O objectivo principal era o de “*promover a aplicação de metodologias comuns nas entidades [estatísticas] homólogas dos cinco PALOP*”, de acordo com o compromisso financeiro assumido por Portugal junto da Comissão Europeia, na perspectiva de melhorar o nível de resposta e de eficácia geral dos organismos estatísticos desses países.

O PIR PALOP constitui o quadro de referência da cooperação europeia (Comissão Europeia) com os cinco países lusófonos que integram o grupo ACP. O I PIR PALOP foi assinado em Junho de 1992 (7º FED, Convenção de Lomé IV) e tinha como objectivo principal contribuir para a modernização e desenvolvimento dos cinco e melhorar as condições da sua integração na economia mundial. Os domínios de cooperação então definidos foram a educação, saúde, cultura e o apoio institucional, incluindo a administração pública, gestão de empresas,

⁷ INE (1998) Projecto de Acta, p. 18.

⁸ INE Moçambique (2003). Projecto de Acta, p. 2.

comércio e investimentos e a estatística. Os programas foram direccionados para a formação de recursos humanos (formação profissional) e para o acompanhamento dos processos de reforma em curso nos cinco países.

O II PIR PALOP foi negociado em 1997 e obteve financiamento no quadro do 8º FED, para funcionar entre 2005 e 2007 com um orçamento de 30 milhões de euros. Este segundo programa define áreas prioritárias de cooperação entre as partes e coloca a necessidade de os projectos serem incorporados em estratégias regionais sectoriais e serem compatíveis com programas e projectos adoptados ao nível nacional. As áreas prioritárias definidas foram: instituições e administrações, emprego e formação, cultura, estatística, educação e turismo e ambiente. No seu âmbito, foram desenvolvidos os programas sectoriais Estatística, Justiça, Administração Pública e Facilidade de Cooperação Técnica (FCT).

Em 2001, A Comissão Europeia aprovou o Projecto de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos (ADSE) dos PALOP, tendo como objectivo a consolidação e continuação das acções iniciadas com o I PIR e envolvendo um orçamento de 2,3 milhões de euros. Os cinco países deveriam desenvolver essas acções para continuar a formação de quadros de nível médio e para mobilizar a experiência e métodos de trabalho comuns em matérias fundamentais como as contas nacionais, melhoria de avaliação do sector informal, compilação de estatísticas da pobreza, ou o estabelecimento de nomenclaturas comuns. O programa sectorial foi orientado principalmente para a definição de metodologias estatísticas comuns, desenvolvendo-se em cinco domínios de intervenção: i) apoio institucional; ii) estatísticas anuais das empresas; iii) estatísticas de curto prazo das empresas; iv) contas nacionais; v) acompanhamento, coordenação e gestão geral do projecto.

Em 2005, foi aprovado o Projecto Complementar Português (PCP), assim designado pela sua natureza complementar ao projecto ADSE da Comissão Europeia. A aprovação do PCP foi seguida da assinatura de um protocolo de cooperação entre o IPAD e o INE-P para regular o relacionamento entre as duas partes no que respeita ao financiamento e execução do projecto. O IPAD ficou com a responsabilidade do financiamento principal e o INE-P com a responsabilidade da execução, cabendo-lhe assegurar a articulação com o Comité de Coordenação do projecto ADSE e a realização das actividades compreendidas nos diferentes domínios de intervenção. De um ponto de vista da gestão geral do Projecto (o 5º domínio de intervenção) cabia, então, ao INE-P: preparar os planos anuais e respectivos orçamentos; acompanhar a sua execução e controlo; coordenar e apoiar as intervenções das equipas técnicas dos diferentes domínios, bem como a sua articulação com as equipas técnicas de cada país; gerir os contactos institucionais com o IPAD, a Unidade de Gestão Técnica do Projecto (UGTP) do II PIR PALOP – ADSE e com os INE-PALOP. O INE-P participava, ainda, com

estatuto de observador e integrado na delegação da Cooperação Portuguesa, nas reuniões do Comité de Coordenação do II PIR PALOP.

O PCP só começou a ser executado em Maio de 2006 e o seu desenvolvimento trouxe um certo impacto sobre a cooperação estatística com os PALOP, na medida em que a dimensão financeira do projecto acabou por transformá-lo numa componente fundamental da Cooperação Portuguesa, se compararmos os seus fluxos de financiamento com os valores da APD bilateral nos serviços de estatística. Após decisão de extensão do Projecto, este foi concluído em Março de 2009⁹.

2.2.3 A cooperação estatística no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

As bases para a criação de um programa de cooperação estatística no âmbito da CPLP foram lançadas durante a Conferência “Cooperação Estatística no Quadro da CPLP”, organizada pelo INE Lisboa em Junho de 1998¹⁰, na qual se aprovou um conjunto de linhas de actuação que deveriam estruturar o quadro programático da cooperação entre os setes países.

As conclusões da Conferência foram apresentadas à Cimeira da CPLP, em Julho de 1998, cuja Declaração final, no seu ponto 9, encorajou os responsáveis a executar as decisões e elaborar um programa de acção para a área da Estatística. O Programa Estatístico da CPLP foi, então, elaborado pelo INE-P, que também ficou com a responsabilidade da sua execução e coordenação. Assumindo as linhas de acção propostas pela Conferência, o Programa estabeleceu como objectivo principal o desenvolvimento de um conjunto de projectos, nomeadamente: i) a promoção da presença em organizações estatísticas internacionais e a concertação prévia de posições; ii) criação de instrumentos de difusão da informação estatística; iii) projecto comum sobre “Estatísticas da Imigração”; iv) projecto comum sobre “Estatísticas da Educação”; v) realização de um seminário sobre “Estatísticas do Género”; vi) elaboração de um estudo sobre formação universitária e pós-universitária; e vii) realização de uma 2ª Conferência sobre Cooperação Estatística da CPLP.

⁹ Não obstante o encerramento, em Junho de 2007, do II PIR PALOP – ADSE II, ao qual está associada a génese do PCP.

¹⁰ A Conferência resultou de uma proposta submetida pelo INE-P, com o e apoio favorável do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Portuguesa, bem como do Secretariado Executivo e do Comité de Coordenação Permanente da CPLP. A Comissão Organizadora, presidida pelo Secretário Executivo da CPLP, incluía representantes da Cooperação Portuguesa, INE-P, Banco de Portugal e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal, sendo o secretariado técnico assegurado pelo INE-P.

Dos sete projectos estabelecidos pelo programa, apenas três iniciaram a sua execução: o apoio à participação de um representante dos sete em reuniões de organizações internacionais; a instalação de uma rede de correio electrónico (projecto para criação de instrumentos de difusão da informação estatística); e o apoio à produção de Estatísticas de Educação. O primeiro resumiu-se ao apoio à participação de um representante dos sete na 30ª Comissão de Estatística das Nações Unidas (Março de 1999). Em relação ao segundo, o projecto destinou-se apenas à Guiné-Bissau e a São Tomé e Príncipe, os únicos países que não dispunham desta facilidade. O terceiro projecto, “Estatísticas da Educação”, tinha como objectivo a consolidação dos sistemas nacionais de estatísticas da Educação dos PALOP, com o intuito de melhorar a sua capacidade para produzir os indicadores atempadamente e permitir a comparabilidade entre os países da CPLP. Foi constituído o Grupo de Trabalho de Estatísticas da Educação, em cuja 1ª Reunião (Março de 1999) foram aprovados os Termos de Referência para um projecto destinado a apoiar a produção de estatísticas sobre o ensino básico. Este projecto foi aprovado em 2000 e acabou por se traduzir em quatro missões (Novembro de 2001 a Agosto de 2002), uma missão para cada um dos quatro países aderentes (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe).

O desenvolvimento do Programa Estatístico da CPLP parece ter ficado comprometido por escassez de recursos financeiros¹¹. O projecto “Estatísticas da Educação” tinha previsto uma aplicação informática para tratamento dos dados estatísticos, cujo orçamento demasiado elevado face aos recursos disponíveis inviabilizou o avanço dos trabalhos. O INE-P desenvolveu uma proposta para a realização de um seminário sobre Estatísticas do Género, em Moçambique, que não se realizou, em parte, por dificuldades de financiamento. Em 2000, foram estabelecidos contactos junto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para uma possível articulação de um projecto comum sobre “Estatísticas da Imigração” com o Observatório de Fluxos Migratórios, aprovado pelos Ministros de Administração Interna da CPLP. A falta de recursos levou ao adiamento do projecto. A 2ª Conferência sobre Cooperação Estatística da CPLP ficou adiada por causa dos custos elevados que a sua realização comportava. Mas também a realização do estudo de viabilidade para a criação de uma Escola Estatística Africana, no quadro da CPLP, não foi considerada prioritária pelo Secretariado Executivo da CPLP, pelo que a sua realização também foi adiada.

2.3 A cooperação estatística no quadro da cooperação bilateral portuguesa

A Cooperação Portuguesa define as chamadas “prioridades sectoriais” para afectação da APD com base num conjunto de orientações, de que podemos destacar os desafios colocados pelos

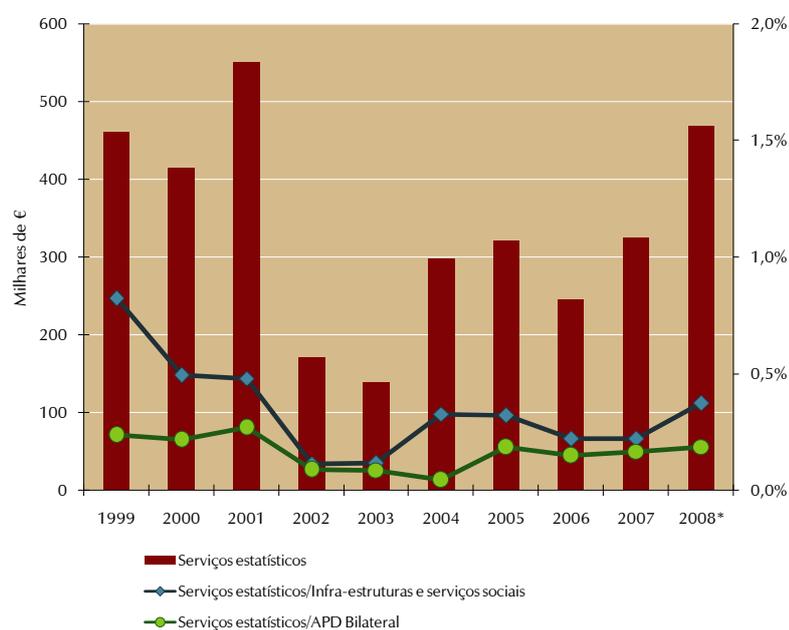
¹¹ Cf. INE Portugal (2003), *Perspectivas da Cooperação Estatística a Nível da CPLP. Documento (DGINE/XIII/6) apresentado ao XIII DGINE, Maputo, 23 e 24 de Setembro de 2003.*

Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, o reforço da segurança humana, o apoio à lusofonia e o apoio ao desenvolvimento, numa óptica de sustentabilidade social e ambiental. Uma consequência da assunção dessas orientações, de acordo com a interpretação do IPAD, é a reorientação que, nas últimas décadas, se tem observado em relação aos fluxos da APD portuguesa, dando prioridade a áreas como a Educação, a Saúde e a capacidade institucional.

De facto, tem-se observado um peso crescente dos fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) no sector das Infra-Estruturas e Serviços Sociais, com particular incidência em subsectores como a Educação e o Governo e Sociedade Civil (capacitação institucional, reforço da capacidade administrativa do Estado, etc.). Os dados disponibilizados pelo IPAD mostram que os fluxos dirigidos para aquele sector absorveram, em média, quase 55% do total da APD bilateral. Em 2007, os fluxos dirigidos para as Infra-Estruturas e Serviços Sociais representavam 75,0% do total, com relevo para a ajuda ao Governo e Sociedade Civil (36,1%) e para a Educação (26,4%).

Na contabilização da ajuda pública ao desenvolvimento, os Serviços Estatísticos estão incluídos no subsector Outras Infra-Estruturas e Serviços Sociais. No período de 1998-2008, este subsector teve um peso médio de 8,4% no total da APD bilateral portuguesa, embora revelando uma tendência decrescente da sua importância. Os Serviços Estatísticos não só revelaram a mesma tendência de declínio no tempo, mas também uma progressiva perda de importância no seio do próprio subsector das Outras Infra-Estruturas e Serviços Sociais. Em 1998, representavam 4,9% do subsector, caindo para 2,9% em 2008, com uma média para o período de 2,2%. Isto quer dizer que, de um ponto de vista financeiro, os Serviços Estatísticos são uma área relativamente residual do subsector. Ainda mais residual se torna esta área se considerarmos o sector das Infra-Estruturas e Serviços Sociais, onde apenas representaram, em média, 0,3% dos fluxos financeiros, com um peso de 0,4% em 2008. **Do ponto de vista da APD bilateral total, os Serviços Estatísticos apenas correspondem a uma média de 0,2% durante o período,** com o mesmo peso em 2008 (Gráfico A3 - 1).

**GRÁFICO A3 - 1:
Peso dos Serviços Estatísticos na APD bilateral total**



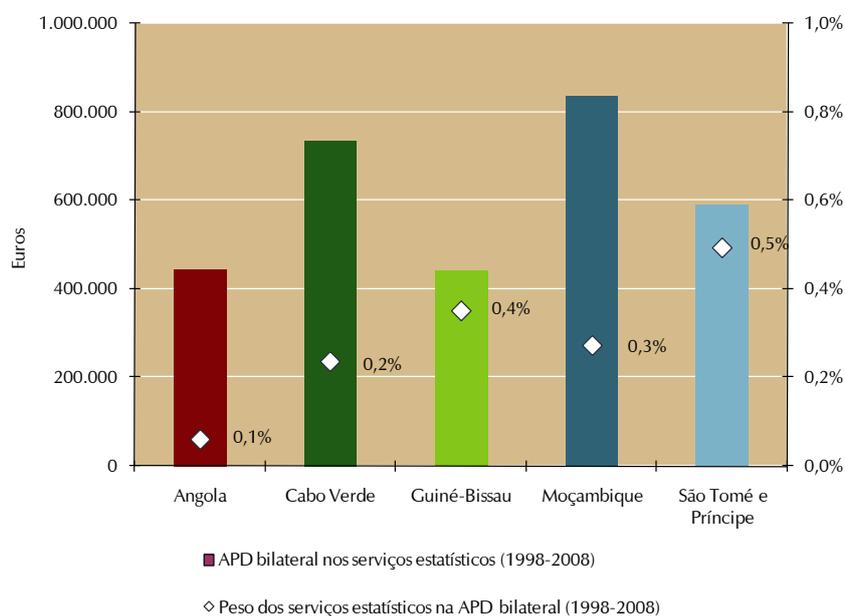
(*) Dados provisórios para 2008

Fonte: Equipa de avaliação com base em informação estatística fornecida pelo IPAD e pelo INE-P (ano 2002)

Os fluxos de APD na área da Estatística para os cinco PALOP correspondem à quase totalidade da Cooperação Portuguesa nestes serviços. Com exceção de 1998, em que os fluxos para os PALOP representaram 77% do total, o peso da cooperação com os cinco situa-se entre os 97% e os 100% desde 1999 até 2008. Dado o peso que a ajuda bilateral destinada aos PALOP tem no total da APD portuguesa, é fácil concluir que o peso relativo dos Serviços Estatísticos é também residual no caso dos cinco. De facto, a importância financeira dos fluxos destinados àqueles serviços é relativamente pequena, com um peso médio de 0,3% entre 1998 e 2008. Entre 1998 e 2001, esses fluxos representavam cerca de 0,4% da APD, tendo caído drasticamente em 2002, para voltar a crescer desde então e atingir nos últimos anos do período um valor novamente na ordem dos 0,4%.

Considerando cada um dos cinco países, o peso médio dos fluxos de APD destinados aos Serviços de Estatística é igual à média do grupo nos casos de Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique, sendo superior no caso de São Tomé e Príncipe (0,5%) e ligeiramente inferior no caso de Angola (0,2%). O Gráfico A3 - 2 mostra o valor total dos fluxos por país e para todo o período 1998-2008, bem como o seu peso relativo no total da APD recebida por país.

**GRÁFICO A3 - 2:
Peso dos Serviços Estatísticos na APD por país (1998-2008*)**



(* Dados provisórios para 2008)

Fonte: Equipa de avaliação com base em informação estatística fornecida pelo IPAD

3. Modelo de cooperação e articulação institucional

Nesta secção, vamos analisar o modo como os diferentes actores da Cooperação Portuguesa com os PALOP se articulam entre si, como funciona a gestão dos Acordos e como se desenvolvem as acções que constituem os diferentes projectos de cooperação. O objectivo é traçar as linhas essenciais do que poderemos considerar como o modelo da Cooperação Portuguesa na área das estatísticas.

3.1 O modelo dos primeiros Acordos de Cooperação

Os Acordos assinados entre Portugal e os países africanos de língua portuguesa, entre 1986 e 1995, definiam um modelo de gestão e de articulação entre os diferentes parceiros, identificando as competências e responsabilidades que cabiam a cada um. Segundo o estatuído nos Acordos, a gestão era da responsabilidade de uma Comissão Coordenadora, estabelecida com carácter permanente e integrada por um membro de cada uma das instituições participantes – na época, o Instituto para a Cooperação Económica, o Instituto Nacional de Estatística de Portugal e a Direcção Geral de Estatística do país africano signatário.

A Comissão Coordenadora tinha um papel central e agregador de todo o processo, na medida em que lhe competia elaborar as linhas gerais dos programas anuais de cooperação, submetê-las aos órgãos directivos de cada uma das instituições participantes, de forma que os programas fossem aprovados até Dezembro do ano anterior ao da execução, velar pelo seu cumprimento e elaborar, até ao fim de Janeiro seguinte ao da execução, os relatórios de execução, incluindo eventuais propostas para o desenvolvimento da cooperação. Em contrapartida, as instituições participantes tinham responsabilidades bem delimitadas: o ICE tinha a responsabilidade do financiamento de bolsas de formação e de acções de cooperação para as quais não fosse possível obter financiamento externo; o INE-P tinha a responsabilidade do apoio técnico e da formação dos quadros técnicos das Direcções-Gerais¹²; e estas tinham o compromisso de considerar o INE-P como parceiro privilegiado na subcontratação para assistência técnica estrangeira com financiamento internacional e no exame da possibilidade de realização de acordos tripartidos de cooperação¹³.

A institucionalização das reuniões DGINE, não só como um espaço de troca de experiências, mas sobretudo de acompanhamento da cooperação desenvolvida em cada ano e de apoio à tomada de decisão partilhada em relação aos projectos, criou novos mecanismos de gestão da cooperação e de articulação entre as partes, desenvolvidos através dos chamados Projectos Comuns. O consenso positivo gerado à sua volta fez com que a gestão da cooperação bilateral caminhasse no sentido da sua aproximação ao modelo de gestão dos projectos comuns. Habitualmente, os países solicitavam a cooperação do INE-P de acordo com as necessidades que sentiam, normalmente consideradas como prioritárias. Como foi referido várias vezes nas entrevistas realizadas pela equipa de avaliação, os PALOP solicitavam apoio para determinadas acções, os técnicos do INE-P avaliavam o estado das estatísticas existentes e, em função dessa avaliação, propunham acções específicas. Esta natureza de “acções desgarradas” também foi ressaltada em reuniões DGINE, onde se defendeu a necessidade de as acções de cooperação serem geridas numa óptica de projecto. Durante o IX DGINE (1998), por exemplo, o ponto de vista comum foi no sentido da “procura de formas de cooperação bilateral por projectos e não em acções desgarradas, a realizar só em casos excepcionais”¹⁴, o que deveria implicar, tal como nos projectos comuns, que as acções fossem iniciadas e concluídas com a realização de missões de identificação e de avaliação.

¹² Segundo os acordos, o INE-P deveria conceder facilidades de carácter administrativo-profissional aos seus técnicos quando estes fossem seleccionados para efectuar missões de assistência técnica do interesse das Direcções-Gerais, tanto no quadro bilateral como multilateral.

¹³ No caso de Moçambique, o compromisso estabelecido no acordo referia-se apenas à responsabilidade de cobrir as despesas de deslocação dos seus técnicos Portugal e de custear as despesas de deslocação e de alimentação dos técnicos do INE-P nas deslocações a Moçambique.

¹⁴ INE (1998), Projecto de Acta, p. 20.

3.2 O “novo modelo” da Cooperação Portuguesa

O modelo da Cooperação Portuguesa sofreu modificações significativas entre 1999 e 2005, que acabaram por modificar o enquadramento da cooperação na área das estatísticas e o próprio papel dos principais actores portugueses. É importante fazer o retrato dessas modificações globais, para que se possa entender as consequências sobre a cooperação estatística.

3.2.1 O novo papel do INE-P e a sua estratégia de cooperação

O sistema estatístico português sofreu modificações importantes durante o ano de 1998, com a aprovação da Lei do Sistema Estatístico Nacional (SEN)¹⁵, que estabeleceu as novas bases gerais do sistema. Segundo a nova lei, o SEN compreende o Conselho Superior de Estatística e o INE, que viu ser-lhe atribuído em exclusividade o exercício das funções estatísticas, passando a constituir, por isso, a autoridade estatística nacional. Ainda no mesmo ano, foram publicados os estatutos do INE, que o transformaram em instituto público, dotado de personalidade jurídica, património próprio e autonomia administrativa e financeira. Para a prossecução das suas funções, passou a competir ao INE, entre outras atribuições, cooperar com organizações estrangeiras e internacionais, nomeadamente, com os países africanos de língua portuguesa.

Dado o novo quadro normativo e as suas funções, o INE-P aprovou em 2002 a sua Estratégia para a Cooperação Internacional, onde apresenta como “orientação global” a contribuição para o desenvolvimento estatístico na Europa, nos PALOP e noutros países prioritários, e como “missão” na área da cooperação internacional a prestação de “serviços no âmbito do Programa Estatístico Comunitário e na assistência técnica para o desenvolvimento”. Neste último domínio, a Estratégia definiu um conjunto de produtos e serviços, na sequência daquilo que o INE-P já fazia, e apontou um conjunto de objectivos estratégicos, tais como: reforçar a capacidade de assistência técnica e de coordenação das acções estabelecidas no âmbito do SEN; melhorar o nível de qualificação dos peritos que prestam assistência; aumentar o prestígio e influência junto dos parceiros nacionais e internacionais; melhorar a eficácia das suas acções; e reforçar a capacidade financiamento da assistência.

Em relação ao seu objectivo de aumentar o prestígio e influência junto dos parceiros, podemos realçar a consideração de acções no sentido de *“assumir e reforçar a relevância da reunião dos DGINE dos PALP na definição do plano de cooperação a médio prazo e na respectiva concretização ao nível anual, no desenvolvimento e programação dos projectos comuns e no importante contributo que poderão dar na reflexão estratégica sobre a cooperação do INE-P*

¹⁵ Lei n.º 6/89, de 15 de Abril de 1989.

com os PALP”¹⁶. Para além do reforço da importância das reuniões DGINE, a Estratégia destaca outros aspectos como a promoção de maior envolvimento dos países beneficiários na preparação dos projectos de cooperação, desenvolver um adequado planeamento das acções de assistência técnica ou, ainda, aumentar o número de contratos de assistência técnica para o desenvolvimento.

Estamos, ainda, num quadro em que o INE-P assumia a existência de três dimensões fundamentais na sua missão: produzir, difundir e cooperar. Daí a importância que atribui à missão cooperar na sua Estratégia e que, por isso, lhe dá um papel de relevo no modelo português de cooperação para o desenvolvimento.

3.2.2 O novo modelo português de cooperação para o desenvolvimento

Num processo relativamente longo, o modelo “tradicional” de cooperação para o desenvolvimento sofreu modificações fundamentais a partir de 1999, com a publicação do documento de orientação estratégica intitulado “*A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI*” e que culminaria com a publicação de um novo documento em 2005, intitulado “*Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*”.

O documento de 1999 constitui a primeira reflexão estratégica sobre a cooperação para o desenvolvimento que, então, procurava responder a um conjunto de questões estruturais, como a “clarificação estratégica” dos princípios, objectivos e prioridades da cooperação, ou os problemas do controlo e coordenação, organização, opções de política e financiamento da Cooperação Portuguesa.

Em termos organizacionais, a Cooperação Portuguesa passou a ter um órgão de coordenação da política, o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, e um organismo de acompanhamento do planeamento e execução da política, A Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), cujo secretariado executivo seria dirigido pelo Presidente do então Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP). Este foi, assim, transformado no órgão central de coordenação da política, competindo-lhe o planeamento, controlo da execução e avaliação dos resultados da cooperação desenvolvida pelas entidades públicas e a centralização da informação sobre a cooperação promovida pelas entidades privadas. O antigo Fundo para a Cooperação Económica foi substituído pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), com o objectivo de dotar a cooperação para o desenvolvimento de um centro de financiamento e execução vocacionado para promover iniciativas de várias naturezas e com recurso a instrumentos financeiros diversificados.

¹⁶ INE (2002), *Reflexão sobre a Estratégia para a Cooperação Internacional do INE Portugal*, p. 11.

Um segundo momento neste ciclo de reforma do sistema de cooperação aconteceu com a aprovação de Programas Indicativos de Cooperação (PIC) com cada um dos países de língua portuguesa e a aprovação, em 2001, do Programa Integrado de Cooperação. Este último constitui um quadro de referência trienal que orienta a cooperação a desenvolver com cada um dos PALOP e Timor-Leste, procurando conjugar as necessidades e estratégias de desenvolvimento de cada um dos países com as prioridades estabelecidas pelo Governo Português em matéria de política de cooperação. A inovação aqui resulta da integração de todo o financiamento da cooperação num documento de referência, negociado previamente com os governos dos países parceiros, devendo o Orçamento do Estado assegurar anualmente as dotações financeiras necessárias à satisfação dos compromissos assumidos. O Programa Integrado de Cooperação é um documento que dá expressão anual aos compromissos trienais dos PIC e que, através de mecanismos de transferência internos, permite dar maior flexibilidade e eficiência à gestão anual dos recursos e dos compromissos. Esta modalidade de financiamento implica que a área das estatísticas esteja integrada sectorialmente e numa programação plurianual.

Um terceiro momento neste ciclo de reforma aconteceu com a criação do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), em 2003, e a aprovação de *“Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”*, em 2005. Ficou, assim, concluída a reforma do sistema da Cooperação Portuguesa, com o reforço da sua centralização e a procura de uma adequação às novas políticas da cooperação para o desenvolvimento. A ideia central presente nestas modificações é a do abandono de uma perspectiva “de assistência” da política de cooperação e dos “figurinos descentralizados” do modelo tradicional da Cooperação Portuguesa.

Com a criação do IPAD, pretendia-se uma prática mais coerente da cooperação, baseada numa estrutura organizativa com mecanismos adequados de coordenação, controlo e avaliação. O novo organismo foi concebido como um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e património próprio. Passou a ter a seu cargo a supervisão, direcção e coordenação da política de cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento, devendo planear, programar e acompanhar a execução, bem como avaliar os resultados dos programas e projectos realizados por outros organismos do Estado e outras entidades públicas, os quais devem ser enquadrados na política de cooperação e carecem de parecer prévio vinculativo do IPAD.

O documento *“Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”* retoma o essencial da “Estratégia” de 1999, mas procura adaptá-la a uma nova realidade da cooperação internacional para o desenvolvimento e com a tendência para a sua coordenação a nível internacional. A nova estratégia assume um conjunto de “princípios orientadores” e define as “prioridades geográficas e sectoriais” da cooperação. Em relação aos “princípios”, podemos destacar o

“empenho na prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio” (ODM), o “reforço da segurança humana”, o “apoio à lusofonia enquanto instrumento de escolaridade e formação”, o “apoio ao desenvolvimento económico numa óptica de sustentabilidade social e ambiental” e o “envolvimento mais activo nos debates internacionais”¹⁷. As “prioridades geográficas” de intervenção da cooperação são os países de língua portuguesa, em particular, os PALOP e Timor-Leste, e as “prioridades sectoriais” são a boa governação, participação e democracia, o desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza, e a educação para o desenvolvimento.

3.2.3 Um modelo de cooperação mais centralizado

A consequência mais evidente do novo modelo de cooperação foi a sua centralização, com o IPAD a assumir uma posição de maior relevo e protagonismo. Na área das estatísticas, o sistema passou a ter dois actores principais – o IPAD e o INE-P. Ambos foram transformados em institutos públicos com personalidade jurídica e autonomia administrativa, tendo funções bem definidas e centralizadoras nos seus domínios de acção. Assim, enquanto o IPAD é o organismo que supervisiona, dirige e coordena a política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento, o INE-P é a autoridade estatística nacional, mas também com a atribuição de cooperar com organizações estrangeiras e internacionais, nomeadamente com os PALOP.

É neste quadro que podemos colocar o “*Protocolo entre o IPAD e o INE para o Financiamento da Cooperação Estatística Bilateral – PALOP 2007*”, que parece indicar um novo caminho na articulação entre os dois institutos. De facto, trata-se de um Protocolo que tem por objecto o enquadramento de um programa de cooperação estatística bilateral em cada um dos programas anuais de cooperação com os PALOP e a afectação de um co-financiamento assegurado pelo IPAD. O INE-P, enquanto autoridade estatística nacional, tem a responsabilidade da execução do programa, cabendo-lhe, nomeadamente, observar os compromissos assumidos, administrar o programa e responder junto do IPAD pela sua execução financeira. Neste sentido, o INE-P ficou com a responsabilidade de apresentar relatórios de execução, incluindo as actividades realizadas, os resultados alcançados, os indicadores de desempenho e os mapas de execução financeira. Este mecanismo de articulação entre os dois institutos, que segue a lógica do novo modelo de gestão da cooperação para o desenvolvimento, parece não ter tido sequência, sendo o único documento ainda disponível.

¹⁷ MNE (2006), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, p. 19.

estatística. Várias referências nas actas das reuniões DGINE mostram que as acções da cooperação bilateral portuguesa foram crescentemente financiadas por outras fontes internacionais, sobretudo multilaterais. Contudo, torna-se evidente que o declínio do financiamento bilateral português está bastante associado ao desvio para o financiamento multilateral, principalmente através do Projecto Complementar Português. Esta é uma questão afluada em grande parte das entrevistas realizadas pela equipa de avaliação, mas que o próprio IPAD exprime claramente, quando afirma que, “em 2006, face aos constrangimentos orçamentais por parte do IPAD e técnicos por parte do INE-P, entendeu-se ser estrategicamente mais importante reforçar a execução do Projecto Complementar Português ao PIR PALOP II”¹⁸. Mas, em termos práticos, esta alteração não tem implicações sobre a concentração da Cooperação Portuguesa, já que o INE-P era também o executor do Projecto Complementar.

3.3 A Cooperação Portuguesa e a cooperação internacional na área da Estatística

Vejamos agora como se processa a articulação entre a cooperação bilateral portuguesa e a cooperação internacional na área das estatísticas. Esta análise pode ser conduzida a dois níveis: por um lado, a articulação que resulta da coexistência no terreno de programas e projectos de cooperação de fontes diversas; e, por outro, a articulação que está associada à opção pela participação em processos de cooperação multilateral, em particular, processos conduzidos por organizações de que Portugal faz parte.

No primeiro caso, encontramos várias situações, desde formas integradas de cooperação, ao financiamento multilateral de acções inscritas em projectos de cooperação bilateral, até projectos financiados e desenhados em termos multilaterais, mas executados pelo INE-P ou com a participação dos seus técnicos.

Nas formas integradas de cooperação, o exemplo por excelência é o chamado projecto italiano. Trata-se de um projecto desenhado na base de um consórcio internacional, liderado pela Itália e com a participação de Portugal e Espanha. O INE de Moçambique inventariou as necessidades do Sistema Estatístico Nacional, a cooperação italiana tomou a iniciativa de construir o consórcio (em colaboração com o INE-P e os CESD de Roma, Lisboa e Madrid) e obter o financiamento, e as equipas técnicas foram construídas através dos CESD. A gestão do projecto ficou a cargo do INE-Moçambique, enquanto a consultoria internacional e a gestão das actividades locais foram financiadas e administradas pelo consórcio. O projecto compreendia quatro componentes, sempre com participação conjunta do consórcio: i) desenvolvimento das delegações locais do INE, incluindo a valorização dos recursos humanos, formação e produção de manuais; ii) desenvolvimento de estatísticas do trabalho, com base em fontes

¹⁸ IPAD (2006), *Programa de Cooperação no Domínio da Estatística*, p. 4/10.

administrativas; iii) avaliação do sector informal, com condução de um inquérito e realização da primeira avaliação do sector em Moçambique, iv) recenseamento das instituições sem fins lucrativos, com realização do primeiro inquérito sobre o sector. Este projecto era, ainda, complementar ao programa escandinavo de cooperação e articulava-se com a Escola de Verão (cooperação bilateral portuguesa).

Outra forma de articulação internacional da Cooperação Portuguesa faz-se através do financiamento multilateral de acções inscritas nos projectos bilaterais. É um mecanismo previsto nos Acordos de Cooperação Bilaterais, que atribuíam ao então Instituto para a Cooperação Económica o financiamento de acções para as quais não fosse possível encontrar fontes externas. Ou seja, a prioridade era o recurso ao financiamento multilateral. Mas com as restrições orçamentais vividas na Cooperação Portuguesa foi necessário recorrer, crescentemente, aos fundos multilaterais para o financiamento de acções, muitas das quais inscritas nos Projectos Comuns. Por exemplo, na reunião dos DGINE de 2003, um dos aspectos focados no balanço da cooperação bilateral foi precisamente o dos constrangimentos apresentados pelo INE-P em termos de restrições financeiras, constatando-se que *“houve recurso a fontes alternativas de financiamento que viabilizaram algumas das actividades programadas no quadro bilateral, casos dos INE de Angola, de Cabo Verde e de Moçambique”*¹⁹.

A articulação com a cooperação internacional também se faz através de candidaturas do INE-P à execução de projectos financiados por organizações internacionais. Um exemplo é o Projecto de Portal do INE Cabo Verde, financiado directamente pelo Banco Mundial e pela FNUAP e executado pelo INE-P após ter ganho o concurso internacional. O projecto foi desenvolvido em três fases: na primeira, verificou-se a construção da estrutura de bases de dados (2002); na segunda, procedeu-se à colocação *on-line*, formação de técnicos e transferência de *know-how* (2003); a terceira foi executada entre 2006 e 2008, com o “enchimento da base de dados” e o lançamento do Portal. Coloca-se a hipótese de prolongamento do projecto para a construção de uma biblioteca digital, que poderá continuar a ser executado pelo INE-P.

Mas nem sempre é visível uma adequada articulação entre a Cooperação Portuguesa e a internacional, como nos dão conta alguns dos entrevistados pela equipa de avaliação. Refere-se, muitas vezes, que é necessário evitar sobreposições de actuação no âmbito da cooperação internacional, de forma a reduzir duplicações e resultados sobrepostos ou, mesmo, incompatíveis. A existência de dificuldades de compatibilização em muitas situações também é perceptível em algumas intervenções produzidas nas reuniões dos DGINE.

¹⁹ INE Moçambique (2003), *Projecto de Acta*, p. 2.

A segunda modalidade de articulação referida acima relaciona-se com a opção pela participação em processos de cooperação multilateral, como sucedeu no caso do Projecto Complementar Português ao II PIR PALOP. Como se viu anteriormente, o Projecto foi pensado com o objectivo da Cooperação Portuguesa financiar, de forma autónoma, programas complementares aos propostos pelo II Programa Indicativo Regional para os países africanos de língua portuguesa (II PIR PALOP) no domínio da cooperação estatística. O projecto implicou uma articulação entre o IPAD, como financiador, e o INE-P, como executor.

ANEXO 4 - A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA ÁREA DA ESTATÍSTICA: ACORDOS BILATERAIS E PROJECTO COMPLEMENTAR PORTUGUÊS

1. Os Acordos Bilaterais de Cooperação

1.1 O processo de planeamento, gestão e acompanhamento nos Acordos Bilaterais

O processo de planeamento e reporte das intervenções no âmbito dos Acordos Bilaterais tem sofrido algumas alterações ao longo do período de avaliação, o que é natural em onze anos de desenvolvimento dos projectos e tendo em consideração alterações na forma de organização interna do INE-P e, sobretudo, do IPAD e seus antecessores. Não obstante, a articulação em termos executivos no âmbito destes Acordos tem sido caracterizada, numa parte substancial do período, por uma relativa estabilidade de colaboradores em ambas as partes, o que constitui um factor positivo de articulação e acompanhamento.

O planeamento das acções abrangidas pelos Acordos Bilaterais ocorre habitualmente com base nas reuniões das Comissões Coordenadoras dos Acordos de Cooperação, que reúnem representantes do INE-P, do IPAD e dos INE-PALOP, as quais têm habitualmente lugar no último trimestre de cada ano, antecedendo e preparando a reunião dos DGINE. Antes da realização de tais fóruns bilaterais, e tendo em vista a sua preparação, o INE-P e os INE-PALOP estabelecem contactos de cariz essencialmente técnico, com o objectivo de apurar as necessidades específicas em cada domínio e as prioridades a definir para cada um dos países. Por ocasião das reuniões das Comissões Coordenadoras procede-se a um balanço das actividades desenvolvidas no ano anterior, bem como à identificação das necessidades de acções de cooperação para o ano seguinte, não obedecendo, contudo, a uma calendarização precisa, nem à indicação dos montantes financeiros previstos para o conjunto das intervenções. O INE-P, enquanto executor da cooperação na área da estatística, pronuncia-se relativamente à sua disponibilidade em termos de recursos técnicos e financeiros (sempre que as acções impliquem um co-financiamento por parte desta Instituição). Por seu lado, o IPAD pronuncia-se, em função da informação de que dispõe no momento, sobre a sua disponibilidade para o financiamento das acções através do orçamento da cooperação.

48 No final do processo referido, e na sequência do acordado nas reuniões das Comissões Coordenadoras e dos DGINE, o INE-P prepara um quadro-síntese, compilando as intervenções previstas em todos os PALOP nos vários domínios. Esta síntese dá origem ao “Programa de Cooperação Estatística” para o ano seguinte, cujo conteúdo e forma têm variado ao longo dos anos, mas que inclui normalmente um quadro com a estimativa do custo total e do custo por

país (desagregado por domínio) das acções de cooperação que o INE-P se propõe desenvolver²⁰, por vezes identificando sinteticamente as acções que estão na sua origem.

O “Programa de Cooperação Estatística” é enviado para o IPAD com uma proposta de co-financiamento que estima as necessidades de financiamento do Programa por parte da Cooperação Portuguesa. O IPAD responde a este pedido indicando o valor total que dispõe para o financiamento da cooperação e é o INE-P que, em colaboração com o país beneficiário, no caso de o financiamento ser inferior ao solicitado, decide quais as prioridades à medida que as acções se vão desenvolvendo, não havendo lugar a uma reprogramação das acções neste momento inicial. Nos casos em que o IPAD não disponibiliza de imediato as verbas requeridas, e considerando o INE-P que se trata de uma intervenção urgente e oportuna, esta instituição toma a iniciativa de cobrir financeiramente a(s) acção(ões) em causa, quando o seu orçamento o permite.

Ao longo do ano, o INE-P desenvolve as actividades de cooperação tendo por base as necessidades e solicitações por parte dos PALOP, decidindo casuisticamente sobre cada intervenção, o que resulta amiúde num “planeamento adaptativo” ou reprogramação das acções. Sempre que um beneficiário pretende desenvolver uma das acções previstas, envia ao Presidente do INE-P uma solicitação formal para realização da acção e os respectivos Termos de Referência. O técnico responsável pela cooperação na matéria em que a acção se enquadra pronuncia-se sobre a sua exequibilidade do ponto de vista técnico e sobre a adequação da calendarização proposta²¹. Normalmente o parecer é positivo no que respeita à exequibilidade técnica, podendo ou não ser exequível do ponto de vista do *timing* proposto, em particular no caso de as condições de base para a realização da acção não estarem reunidas no país de destino, colocando em causa a sua viabilidade, eficácia e utilidade para o próprio país beneficiário. Cada acção de cooperação concreta prestada pelo INE-P é, posteriormente, objecto de um relatório específico, contendo inclusivamente avaliações feitas pelo(s) formando(s) ou pelo(s) destinatário(s) em causa, as quais evidenciam normalmente uma apreciação muito positiva das intervenções.

O presente exercício avaliativo beneficiaria sobremaneira da existência de relatórios de execução sistematizados, de periodicidade regular, idealmente anual, que permitissem identificar as realizações e os resultados alcançados no ano, analisar indicadores de execução

²⁰ *A quantificação dos custos não inclui, nem os custos salariais dos técnicos do INE-P, nem os seus custos de estrutura, uma vez que a comparticipação do IPAD prevista nos Acordos se confina às despesas associadas às deslocações e alojamento.*

²¹ *Por vezes, antes da formalização do pedido, desenvolvem-se contactos informais entre os técnicos dos dois países, acertando os contornos da acção, pelo que posteriormente o técnico que analisa apenas terá de verificar a conformidade com o que foi anteriormente acordado.*

face ao programado e sistematizar o balanço das intervenções. Contudo, apenas o ano de 2007 foi testemunho da elaboração de um relatório de execução, sendo que, até 2005, o balanço anual se baseava nas actas das reuniões das Comissões Coordenadoras dos Acordos e, em 2006, o reporte se processou no âmbito dos relatórios solicitados no Protocolo do PCP. A inexistência de tais relatórios inibe uma adequada avaliação das acções, sobretudo quando se pretende fazer um balanço numa óptica de longo prazo. O reporte das acções ao IPAD tem sido efectuado sobretudo numa lógica de prestação de contas, mediante a apresentação de documentos contabilísticos que servem de comprovativo da utilização das verbas recebidas para o ano em questão.

A afectação orçamental é, por conseguinte, feita *a posteriori*, não tendo o PALOP em causa prévio conhecimento das verbas exactas que lhe são destinadas para efeitos de financiamento da cooperação. De assinalar também o facto de alguns países serem muito dinâmicos no domínio estatístico, pelo que recorrem frequentemente ao autofinanciamento das acções ou ao seu financiamento com fundos de outros doadores para realizar acções em que subcontratam o INE-P. Por outro lado, são também frequentes as acções de assistência técnica à distância, nomeadamente via *e-mail*, que normalmente não são contabilizadas para efeitos de orçamentação e respectivo apuramento das verbas executadas.

No que diz respeito ao modo como a própria dinâmica dos países pré-define ou condiciona a afectação de verbas, isto é, à eventual necessidade de equilíbrio entre os vários PALOP, observa-se entre estes um espírito de cooperação “inato”, que amiúde se traduz em acções de cooperação Sul-Sul, nomeadamente quando Portugal não manifesta disponibilidade técnica para prestar apoio em determinado domínio. Esta orientação e predisposição dos países tornam-se visíveis, por exemplo, por parte de Moçambique no âmbito das Contas Nacionais, ou de Cabo Verde na área das Estatísticas das Empresas. Por outro lado, os PALOP têm também beneficiado de formas e fontes alternativas de cooperação e financiamento da actividade estatística, não se cingindo o desenvolvimento de acções neste domínio ao apoio financeiro prestado pela Cooperação Portuguesa. É neste sentido que se desenvolve, por exemplo, o contrato de financiamento relativo às contas nacionais, em Cabo Verde, o qual não envolve o IPAD²².

50 A cooperação estatística tem sido, por vezes, citada como um caso exemplar de cooperação com os (e inter-) PALOP, na medida em que as boas relações entre os parceiros e a flexibilidade que lhe são características facilitam a gestão e o desenvolvimento das acções, no sentido de dar uma resposta atempada às necessidades mais imediatas dos países. Porém, tal relacionamento

²² Também o Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Externas (GAERE), do Ministério do Planeamento, que tutelava o INE-P no início do período, financiou, até 2001, acções de cooperação estatística não cobertas pelo IPAD, uma vez que dispunha de verbas adstritas à cooperação.

tem, mais recentemente, cedido lugar a uma maior rigidez nos processos associados a intervenções específicas, procurando-se obstar, assim, a algumas lacunas observadas no que toca à respectiva documentação de enquadramento, à programação, à sistematização e ao reporte das mesmas.

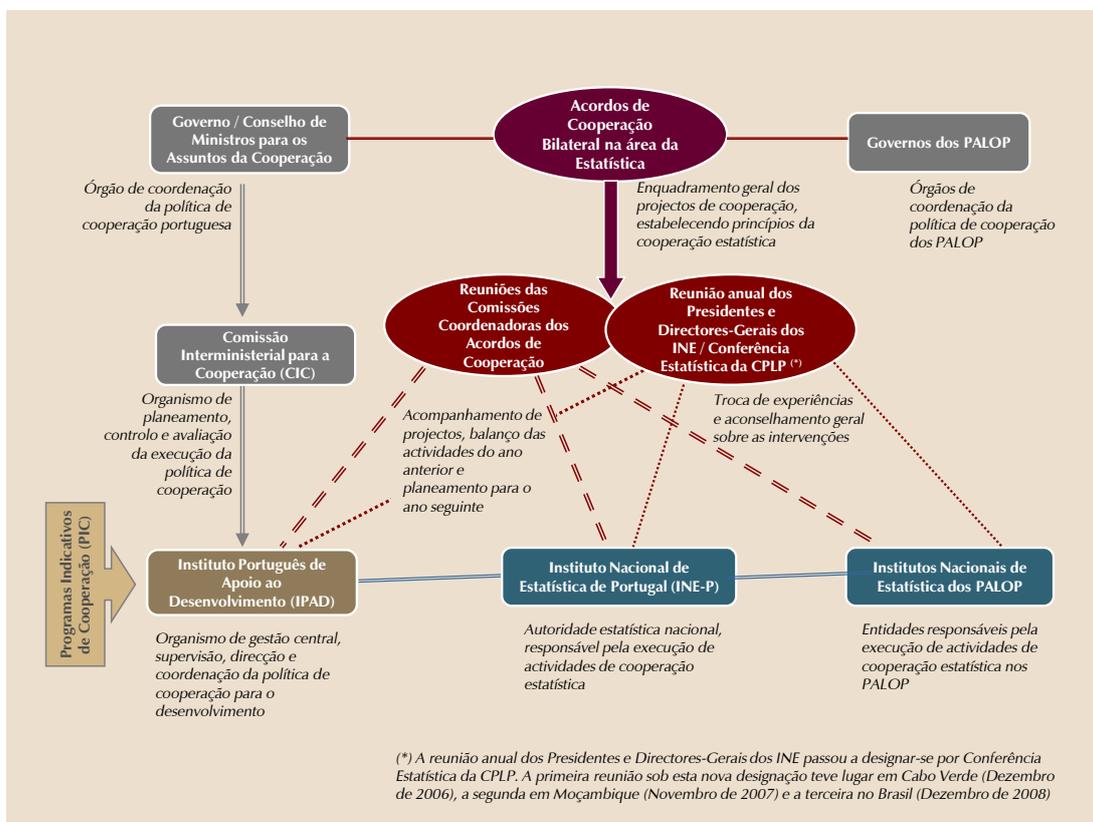
Este objectivo esteve na base do esforço adicional, desenvolvido na sequência da decisão de alteração de procedimentos no IPAD a partir de 2007, no sentido de formalizar e sistematizar os elementos associados às relações entre o IPAD e o INE-P no que se refere ao planeamento das acções de cooperação, bem como no respectivo acompanhamento e reporte. Data de 2007 o primeiro Protocolo anual com estas características, estabelecido entre estas duas instituições para o financiamento do Programa de Cooperação Estatística Bilateral – PALOP, o qual teve por objecto o enquadramento da atribuição de um co-financiamento do IPAD ao respectivo programa de cooperação anual.

O referido Protocolo teve como objectivo global a prestação de assistência técnica e formação nas áreas de actividade dos SEN dos PALOP consideradas prioritárias, de acordo com as disponibilidades técnicas e financeiras do INE-P, do IPAD e dos INE-PALOP. Como objectivo específico é referida a contribuição para a melhoria da qualidade dos SEN dos PALOP, em domínios de intervenção previamente definidos, nomeadamente através de programas concretos nos domínios da produção, da formação e da organização dos serviços de estatística. Em anexo ao Protocolo, é apresentado o plano de actividades e a respectiva afectação de recursos por país destinatário da cooperação, bem como os principais resultados esperados e o orçamento global do Programa apresentado pelo INE-P.

De acordo com o estabelecido, o INE-P é a entidade responsável pela administração e execução do Programa, devendo apresentar ao IPAD os relatórios finais de execução técnica e financeira, os quais devem obedecer a uma estrutura, organização e formato pré-definidos, incluindo a referência às actividades realizadas, aos resultados alcançados, a quantificação dos indicadores de acompanhamento (de eficiência e de resultado) do Programa, incluir um mapa com a situação financeira para o período em causa e apresentar as principais conclusões do trabalho desenvolvido, bem como eventuais recomendações quanto a oportunidades de cooperação futura.

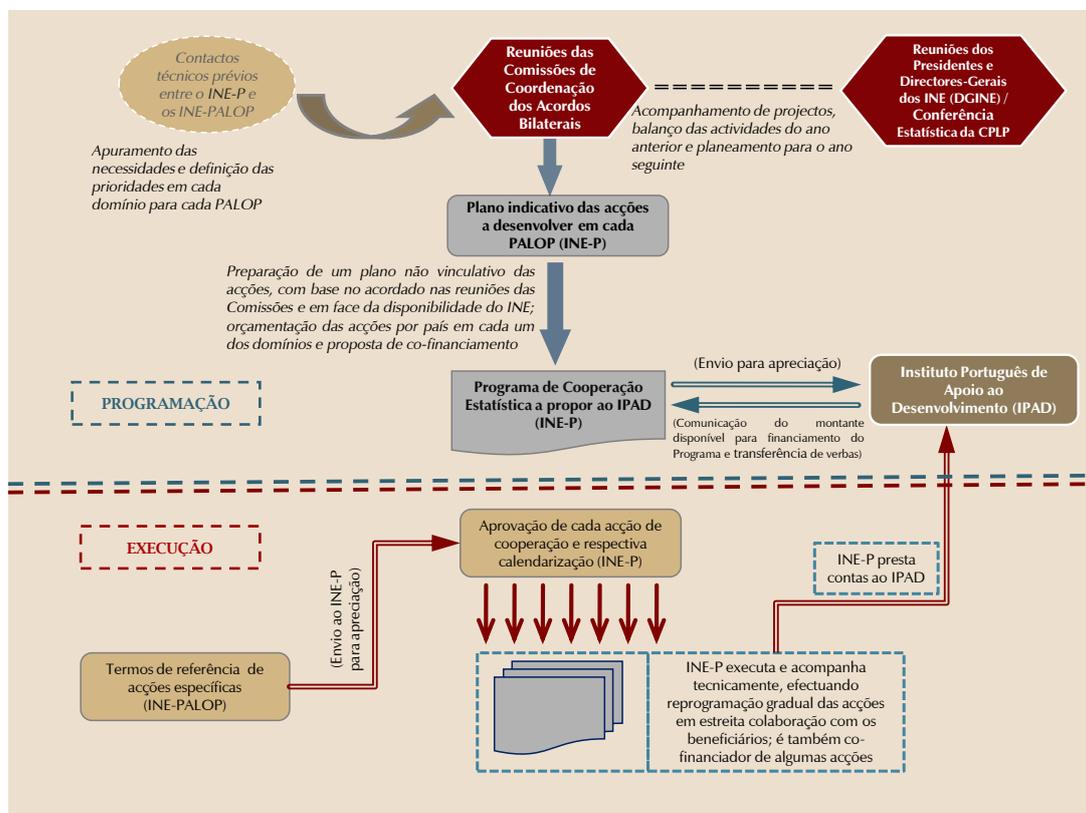
As figuras seguintes apresentam o modelo de gestão e articulação institucional no âmbito dos Acordos Bilaterais de Cooperação na área da estatística (Figura A4 - 1) e, mais em pormenor, o sistema de programação e acompanhamento da cooperação normalmente utilizado nestas intervenções ao longo do período de avaliação (Figura A4 - 2).

FIGURA A4 - 1:
Fluxograma do modelo de gestão e articulação institucional



Fonte: Equipa de avaliação, com base na documentação disponibilizada e informação recolhida

FIGURA A4 - 2:
Fluxograma do sistema de programação e acompanhamento da cooperação estatística nos Acordos Bilaterais



Fonte: Equipa de avaliação, com base na documentação disponibilizada e informação recolhida

1.2 A concepção e a programação das intervenções nos Acordos Bilaterais

Entre 1986 e 1995, foram celebrados, entre o Governo Português e os Governos dos PALOP, os Acordos de Cooperação Bilateral na área da estatística, definindo os princípios pelos quais se deveria reger a cooperação no domínio técnico-científico da estatística, em particular da produção de estatísticas oficiais no âmbito dos SEN, estabelecendo as formas de cooperação entre as entidades envolvidas. O primeiro Protocolo foi firmado com a Guiné-Bissau em 1986, seguindo-se São Tomé e Príncipe em 1989, Moçambique em 1990, Angola em 1991 e, finalmente, Cabo Verde em 1995. Por acordo entre as Partes, os Programas Bilaterais tinham como objectivo genérico o apoio ao processo de modernização dos SEN dos PALOP, bem como a promoção do reforço institucional dos respectivos INE nos vários domínios de intervenção da cooperação.

As acções de cooperação desenvolvidas no âmbito dos Acordos Bilaterais até aos dias de hoje enquadram-se em domínios temáticos específicos, cuja primeira tentativa de sistematização foi apresentada e aprovada, em 2001, visando a *“Normalização das designações dos projectos de*

cooperação com os PALOP". O presente exercício de avaliação da cooperação estatística, na sua vertente bilateral, incide, de acordo com os Termos de Referência do estudo, sobre sete domínios de intervenção que se aproximam, mas não coincidem na sua totalidade, com os adoptados no âmbito da referida Normalização. O quadro seguinte (Quadro A4 - 1) apresenta os domínios considerados para efeitos de avaliação e o respectivo âmbito.

QUADRO A4 - 1:
Domínios de intervenção da cooperação estatística com os PALOP
que constituem o objecto do presente estudo de avaliação

Domínios do estudo de avaliação	Tipos de acções e intervenções abrangidas
Apoio Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões dos Directores-Gerais dos INE dos PALOP e Portugal, de periodicidade anual; - Reuniões das Comissões Coordenadoras de Gestão dos Acordos de Cooperação, de periodicidade anual, conforme previsto nos Acordos; - Acções de avaliação intercalar e final dos projectos de cooperação. - Organização e funcionamento dos INE e dos SEN, incluindo a gestão administrativa, financeira e de recursos humanos; - Implementação dos SEN, normas, regulamentos e procedimentos; - Planeamento e coordenação da actividade estatística nacional; - Sistemas de qualidade e de controlo de qualidade; - Tecnologias de informação e informática, no sentido genérico do seu impacto organizacional.
Classificações, Conceitos e Nomenclaturas	<ul style="list-style-type: none"> - Classificações, conceitos e nomenclaturas estatísticas
Infra-estruturas Estatísticas	<ul style="list-style-type: none"> - Criação e gestão da manutenção e actualização dos Ficheiros de Unidades Estatísticas (FUE); - Constituição e manutenção de amostras-mãe; - Bases cartográficas censitárias digitais; - Metodologia estatística e técnicas de amostragem.
Produção Estatística	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as áreas de produção de estatísticas primárias ou derivadas, de produção corrente ou continuada (infra-anual e anual), com periodicidade máxima inferior a 5 anos.
Contas Nacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as operações, desde a organização dos serviços, metodologia, tratamento, apuramento e análise de dados específicos desta área estatística, nas suas vertentes anuais, trimestrais, regionais e contas-satélite, pela sua característica integradora face à produção estatística sectorial.
Operações Estatísticas de Base	<ul style="list-style-type: none"> - Operações de grande envergadura, com carácter de recenseamento geral ou de amostra de elevada dimensão, com periodicidade mínima quinquenal; por exemplo, Recenseamentos da População e Habitação, Recenseamentos da Agricultura, Recenseamentos Empresariais e Inquéritos aos Orçamentos Familiares.
Difusão Estatística	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhos de edição de publicações e artes gráficas, organização de serviços, planos de difusão, acções de relações públicas e desenvolvimento de conteúdos para a <i>internet</i>.

Na ausência de documentos de programação que explicitem claramente objectivos, metas, resultados esperados e indicadores de acompanhamento, a equipa de avaliação formulou um conjunto de objectivos para a cooperação realizada ao abrigo dos Acordos Bilaterais, numa lógica de construção de uma “árvore de objectivos” da intervenção, assumindo que os objectivos específicos e operacionais da cooperação correspondem, respectivamente, aos objectivos globais e específicos dos domínios definidos.

A formulação dos objectivos por parte da equipa de avaliação (Quadro A4 - 2) foi inspirada na documentação disponibilizada para todo o período, nomeadamente através da recolha de informação nas actas das reuniões dos DGINE, nalguns Termos de Referência e relatórios de acções específicas que possuíam objectivos que se tentaram generalizar para cada um dos domínios, em documentos dispersos elaborados pelo INE-P ou pelo IPAD e, por fim, na base de dados da APD bilateral do IPAD. O facto de os objectivos apresentados terem sido formulados em diferentes tempos do período de avaliação e coligidos de documentação dispersa não configura uma situação ideal para efeitos de avaliação.

QUADRO A4 - 2:
Os objectivos da Cooperação nos Acordos Bilaterais na área Estatística

Objectivo Global da Cooperação Estatística Bilateral		
Apoiar o processo de modernização dos Sistemas Estatísticos Nacionais dos PALOP e a promoção do reforço institucional dos INE-PALOP nos vários domínios da cooperação, contribuindo para a melhoria da qualidade das estatísticas oficiais destes países em vários domínios de intervenção, nomeadamente através de programas concretos nos domínios da produção, da formação e da organização dos serviços de estatística		
Domínios	Objectivos globais dos domínios (Objectivos específicos da cooperação bilateral)	Objectivos específicos dos domínios (Objectivos operacionais da cooperação bilateral)
Apoio Institucional	Apoiar a concepção da arquitectura e da organização dos Sistemas Estatísticos Nacionais, a formulação da respectiva legislação e o reforço da capacidade de gestão e do funcionamento dos INE	Apoiar o estabelecimento do quadro legal de base dos sistemas estatísticos nacionais
		Preparar os projectos de legislação complementar da respectiva regulamentação de base
		Contribuir para a definição do adequado enquadramento para as actividades de coordenação, controle e avaliação dos projectos cooperação
		Prestar auxílio no reforço, na integração e na manutenção dos sistemas informáticos e tecnologias de informação
Classificações, Conceitos e Nomenclaturas	Dotar os respectivos INE de classificações e conceitos estatísticos harmonizados com os quadros internacionais de referência e entre os PALOP, envolvendo trabalhos de concepção, edição e aplicação das principais classificações estatísticas	Apoiar o processo de classificação e agrupamento das unidades estatísticas, a recolha e publicação de informação estatística económico-social e a elaboração de análises e estudos sectoriais
		Apoiar o processo de inventariação e harmonização dos conceitos estatísticos, tendo em vista a melhoria da comparabilidade estatística, e de disponibilização e actualização permanente dos conceitos estatísticos
Infra-estruturas Estatísticas	Prestar assistência técnica em diversas áreas de suporte da actividade estatística, como sejam a criação de ficheiros de unidades estatísticas, a metodologia estatística e técnicas de amostragem e as bases cartográficas censitárias	Apoiar a criação, gestão, manutenção e actualização dos Ficheiros de Unidades Estatísticas (FUE), indispensáveis à produção estatística
		Apoiar a elaboração da versão digital da base cartográfica censitária
		Desenvolver as competências técnicas dos recursos humanos e a utilização das técnicas de amostragem e das metodologias mais adequadas a cada projecto estatístico

Domínios	Objectivos globais dos domínios	Objectivos específicos dos domínio
Produção Estatística	Apoiar todas as áreas de produção de estatísticas primárias ou derivadas, de produção corrente ou continuada (infra-anual ou anual), com periodicidade máxima inferior a 5 anos, tendo em vista a produção e difusão de informação de natureza conjuntural mais rica e coordenada	Desenvolver uma metodologia homogénea, de acordo com os padrões estabelecidos internacionalmente, para o cálculo do Índice de Preços no Consumidor, garantindo a capacidade de apuramento e divulgação do Índice
		Apoiar a produção de indicadores ou estatísticas de curto prazo das empresas, incluindo quer a condução de inquéritos de periodicidade anual com base nos ficheiros de unidades estatísticas, quer os inquéritos de curto prazo
Contas Nacionais	Desenvolver e aperfeiçoar as capacidades técnicas na compilação das Contas, contribuindo para a rápida aplicação de revisões ao sistema em vigor	Apoiar todas as operações associadas à produção das contas nacionais, incluindo a metodologia de base, a organização dos serviços, o apuramento, o tratamento e a análise de dados, nas suas vertentes anuais, trimestrais e regionais
Operações Estatísticas de Base	Assistir tecnicamente as operações de grande envergadura, com carácter de recenseamento geral ou de amostra de elevada dimensão, com periodicidade mínima quinquenal	Apoiar a definição de protótipos de questionários para a recolha da informação e das tabelas de suporte da aplicação de base, bem como o tratamento dos dados apurados e respectivo controlo da qualidade da informação no âmbito de recenseamentos da população e habitação, recenseamentos da agricultura, recenseamentos empresariais e inquéritos aos orçamentos familiares
Difusão Estatística	Prestar assistência técnica associada a trabalhos de edição de publicações e artes gráficas, organização de serviços, planos de difusão, acções de relações públicas e desenvolvimento de conteúdos para a Internet	Prestar auxílio em iniciativas e actividades de apresentação das principais publicações oficiais de estatística
		Apoiar o desenvolvimento da política oficial de difusão e prestar assistência técnica na concepção e produção de suportes de informação digital

Fonte: Equipa de avaliação, com base na documentação disponibilizada pelo INE-P

1.3 A execução dos projectos de cooperação nos Acordos Bilaterais

Com excepção do ano de 2007, não existe propriamente um planeamento anual físico e financeiro sistematizado e apresentação de relatórios de acompanhamento que permitam calcular graus de execução face ao programado. No sentido de superar estas limitações, procedeu-se à análise da execução com base no que a equipa considerou como a melhor informação disponível, utilizando fontes de informação distintas para a execução física e financeira, o que originou resultados não comparáveis entre si²³, e metodologias de análise também diferenciadas.

Execução Física

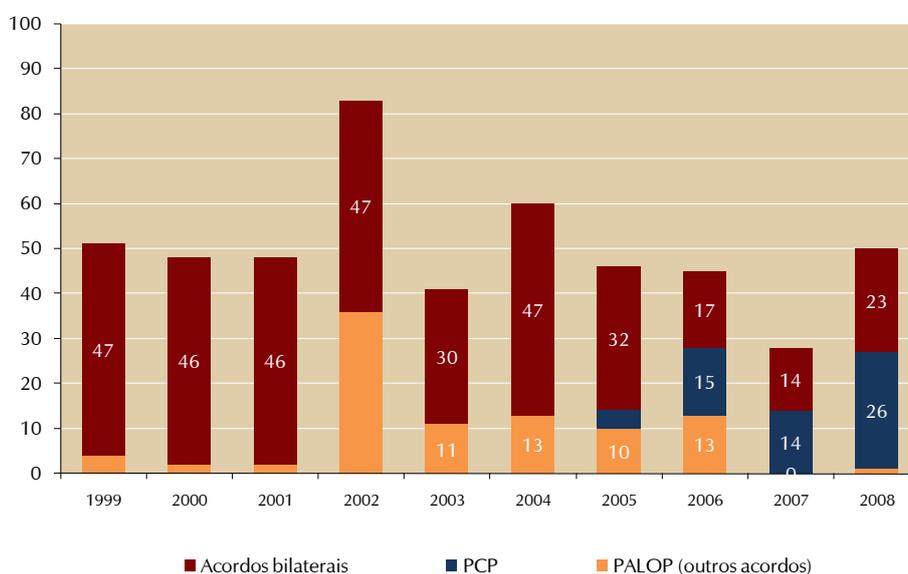
56 Os PALOP têm sido, desde os anos 80, os principais beneficiários das acções de cooperação realizadas pelo INE-P. As acções enquadradas no âmbito dos Acordos Bilaterais, financiadas

23

Não se deve proceder ao cruzamento estrito da execução física e da execução financeira apresentadas, uma vez que, por um lado, os objectivos e metodologias subjacentes à contabilização do número de acções e da APD diferem substancialmente e, por outro lado, aos diferentes tipos de acções correspondem custos diferenciados (dependendo desde logo do tipo de acção em causa, da sua duração e do número de técnicos envolvido).

pelo INE-P e pelo IPAD, representaram 70% das acções de cooperação desenvolvidas pelo Instituto com os PALOP entre 1999 e 2008 (cerca de 350 das 500 acções realizadas), tendo vindo a diminuir ao longo deste período, especialmente a partir de 2006, ano em que se verificou o arranque técnico do PCP (Gráfico A4 - 1). A cooperação no domínio estatístico com os PALOP foi também executada pelo INE-P ao abrigo de contratos financiados pelos próprios países beneficiários, por organizações internacionais (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) ou mesmo por outros doadores (como sucedeu, por exemplo, no Projecto Italiano) que, reconhecendo o trabalho desenvolvido pelo INE-P, o contrataram para a realização de acções específicas.

GRÁFICO A4 - 1:
Número de acções de cooperação do INE-P com os PALOP (1999-2008)



Fonte: Equipa de avaliação com base em dados fornecidos pelo INE-P

A diminuição do número de acções realizadas ao longo do período no âmbito dos Acordos Bilaterais encontra justificação, a partir de 2002, nas alterações organizacionais a que o INE-P foi sujeito (implicando orientações e apostas diferenciadas na actividade de cooperação), no aumento da actividade de produção estatística (com efeitos sobre a ocupação dos seus colaboradores), na perda de autonomia financeira do INE-P e nas restrições orçamentais, com consequências também no IPAD, impostas pelo Governo num período de estagnação da economia portuguesa. A partir de 2006, a principal razão do significativo decréscimo do número de acções foi, como referido, o desvio de recursos para a realização simultânea das acções do PCP.

Cabo Verde foi o país que beneficiou de maior número de acções de cooperação no âmbito dos Acordos Bilaterais no período considerado (108, equivalendo a 31% do total), seguido de

Moçambique e S. Tomé e Príncipe (cerca de 80 acções cada um) e de Angola e Guiné-Bissau (cerca de 35 acções cada). Uma vez que o valor da ajuda associado a cada tipo de acção é variável (por exemplo, as missões envolvem custos mais elevados do que a assistência à distância), esta hierarquização não espelha necessariamente o valor da ajuda destinado a cada país.

As missões e visitas são os tipos de acções mais utilizadas no período em análise²⁴ (cerca de 80% do total das acções) e na generalidade dos domínios (exceptua-se a Difusão Estatística, onde, obviamente, as publicações assumem maior relevância). O peso das restantes acções é muito dependente das especificidades de cada domínio, constatando-se, por exemplo, que no domínio do Apoio Institucional assume um papel relevante o apoio material, que é, por definição, uma das componentes deste domínio.

O domínio do Apoio Institucional foi responsável por 37% das acções desenvolvidas no período em análise (Quadro A4 - 3), conforme evidenciado no quadro seguinte, o que se justifica por várias razões: (i) pela necessidade de, nos primeiros anos de implementação dos Acordos, se prestar assistência à regulação e estabilização dos sistemas estatísticos nacionais, (ii) pelo facto de incluir todas as acções de coordenação associadas à gestão dos Acordos e as acções de planeamento das actividades estatísticas dos PALOP e (iii) por abranger também as acções relacionadas com as tecnologias de informação e informática, as quais se tornaram mais relevantes para o fim do período.

As acções enquadradas no domínio da Produção Estatística representaram 23% das acções de cooperação desenvolvidas, tendo sido mais intensas na primeira metade do período de avaliação e visado sobretudo Cabo Verde e Moçambique. Cerca de um quarto destas acções estiveram relacionadas com o Índice de Preços no Consumidor, mas abrangeram também as estatísticas das empresas, da construção, do turismo ou mesmo demográficas e de conjuntura.

O domínio das Classificações, Conceitos e Nomenclaturas contribuiu com 18% das acções, sendo aquele em que a execução tem sido mais estável ao longo do tempo e mais uniformizada entre países, o que se justifica pela estruturação de um projecto comum aplicável de forma transversal em matérias muito concretas.

58 Os domínios da Difusão Estatística e das Operações Estatísticas de Base desenvolveram, cada um, cerca de 10% das acções, sendo que as intervenções na área da Difusão Estatística se dirigiram essencialmente a S. Tomé e Príncipe, Moçambique e Cabo Verde e as Operações

²⁴ A assistência à distância encontra-se subavaliada no conjunto das acções consideradas, uma vez que só foram registadas, mais recentemente, pelo INE-P as acções mais consideráveis. Tal facto é perfeitamente justificável face ao número de acções de assistência à distância que mensalmente, de forma mais ou menos informal, o INE-P desenvolve com os PALOP nesta área.

Estatísticas de Base visaram sobretudo os recenseamentos empresariais, concentrando-se nos anos 2002 e 2003 e beneficiando essencialmente Moçambique (cerca de metade das acções). As Contas Nacionais²⁵ e as Infra-estruturas Estatísticas assumiram-se, neste contexto, como projectos menos activos, com intervenções pontuais para satisfação de necessidades específicas evidenciadas por alguns países.

**QUADRO A4 - 3:
Número de acções de cooperação realizadas por domínio de intervenção**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	% do total
Apoio Institucional	17	12	21	13	12	20	13	7	5	8	128	36%
Infra-estruturas Estatísticas	1	3	2	1	0	2	1	2	1	1	14	4%
Classificações, Conceitos e Nomenclaturas	8	6	5	7	7	6	6	5	6	6	62	18%
Produção estatística	12	14	14	10	2	13	3	3	2	6	79	23%
Contas Nacionais	5	2	0	2		2	1	0	0	0	12	3%
Operações Estatísticas de Base	1	1	0	10	5	1	3	0	0	2	23	7%
Difusão Estatística	3	8	4	4	4	3	5	0	0	0	31	9%
TOTAL	47	46	46	47	30	47	32	17	14	23	349	100%

Fonte: Equipa de avaliação, com base em informação disponibilizada pelo INE-P

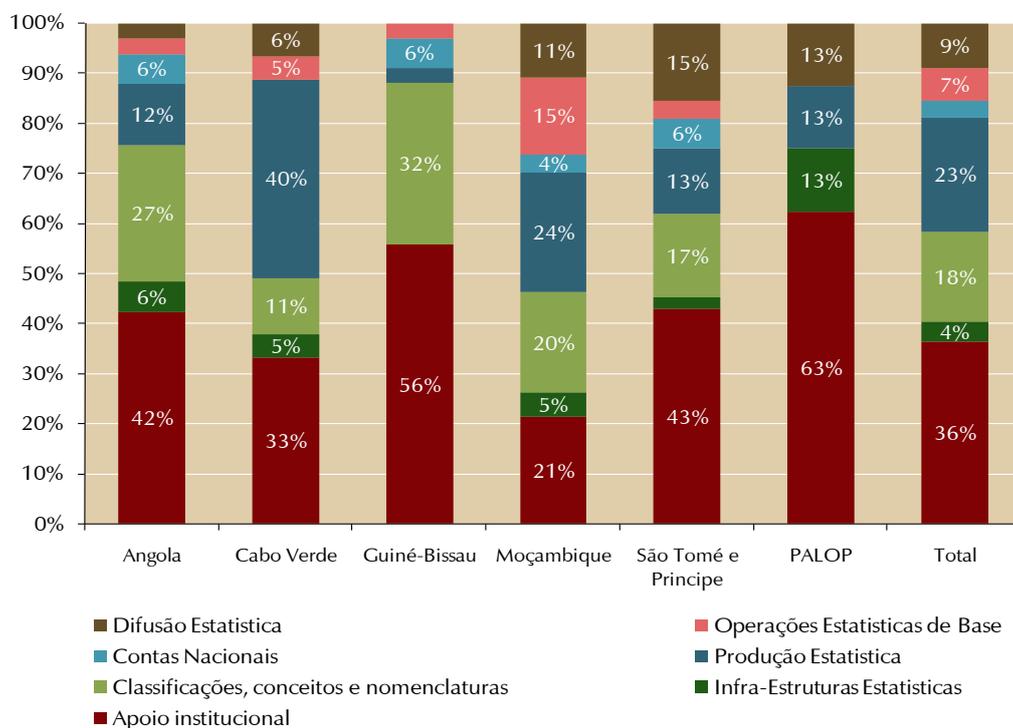
As acções de cooperação beneficiaram os cinco PALOP de forma diferenciada, doseando a ajuda por domínio de intervenção em função das necessidades evidenciadas (Gráfico A4 - 2), ao longo do período, por cada país e da capacidade de apreensão e desenvolvimento das acções pelos técnicos locais.

O Apoio Institucional foi mais representativo nos países que dispunham de uma situação de partida mais débil do ponto de vista dos respectivos sistemas estatísticos (Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe), implicando de forma mais premente acções de estruturação e/ou reforço institucional dos respectivos SEN e um apoio ao nível das tecnologias de informação (*hardware, software* e formação associada). O apoio à Produção Estatística foi mais importante em Cabo Verde, seguido de Moçambique, uma vez que eram estes países que dispunham de um quadro institucional mais estabilizado e de condições de base mais consistentes para avançar em várias áreas da produção estatística. Moçambique foi também o país em que o número de acções de cooperação por domínio foi mais equilibrado, ao contrário da Guiné-Bissau, onde a ajuda se centrou no Apoio Institucional e nas Nomenclaturas.

²⁵

Cabo Verde beneficiou do apoio do INE-P na área das Contas Nacionais, mas fora do âmbito dos Acordos Bilaterais, ao abrigo de um contrato em que o INE-P prestou serviços ao INE de Cabo Verde, com financiamento de um doador externo.

GRÁFICO A4 - 2:
Estrutura das acções de cooperação em cada país (1999-2008)



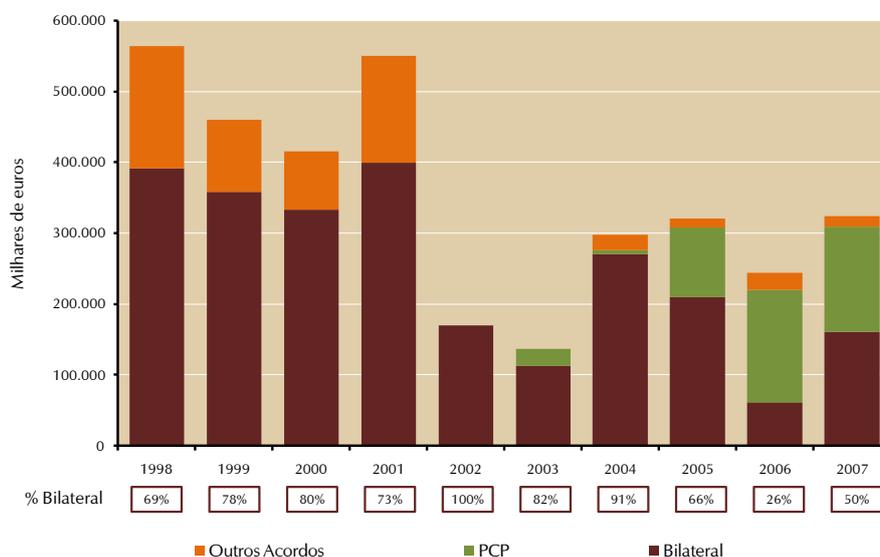
Nota: "PALOP" inclui as acções desenvolvidas para o conjunto dos cinco países
 Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados fornecidos pelo IPAD (APD Bilateral)

Execução financeira

A análise da execução financeira da cooperação realizada ao abrigo dos Acordos Bilaterais com os PALOP foi efectuada a partir da informação disponível na base de dados da APD estruturada pelo IPAD, uma vez que não foi possível apurar o valor do financiamento efectuado ao longo dos onze anos do período de avaliação por ano, por país, por domínio e por entidade financiadora no âmbito dos referidos Acordos.

Os valores da APD para a cooperação estatística com os PALOP totalizaram cerca de 3,5 milhões de euros entre 1998 e 2007, tendo sido mais elevados na primeira parte do período considerado e sofrido um decréscimo substancial a partir de 2001 (**Gráfico A4 - 3**). Nestes primeiros anos, para além da cooperação no âmbito dos Acordos Bilaterais, assumiram também relevância as acções desenvolvidas no âmbito da CPLP, que constituem o essencial da APD considerada no gráfico sob a designação "Outros acordos".

GRÁFICO A4 - 3:
Valores da APD bilateral por tipo de intervenção (1998-2007)



Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados fornecidos pelo IPAD (APD Bilateral) e INE-P

A ajuda enquadrada nos Acordos Bilaterais (2,5 milhões de euros) representou 70% da APD bilateral concedida aos PALOP na área estatística no período em análise, assumindo-se claramente como a principal intervenção em termos financeiros em todos os anos, com excepção de 2006 e 2007, em que a prioridade dada à execução do PCP se repercutiu numa diminuição da importância relativa dos Acordos.

Centrando agora a análise unicamente nos Acordos Bilaterais, verifica-se que o domínio do Apoio Institucional foi responsável por 60% do valor das acções de cooperação realizadas entre 1998 e 2007 (ver Quadro A4 - 4 e Gráfico A4 - 4), o que se justifica, quer pelo elevado número de acções desenvolvidas, quer pela natureza diferenciada das mesmas, envolvendo missões, visitas e a realização das reuniões anuais das comissões coordenadoras, mas também o apoio material e a assistência técnica associados às tecnologias de informação e informática, bem como a realização de algumas acções de formação, com destaque para o projecto “Escola de Verão” em Moçambique.

As acções de cooperação enquadradas nos domínios Classificações, Conceitos e Nomenclaturas e Produção Estatística representaram, respectivamente, 11% e 16% do valor da APD realizada neste período ao abrigo dos Acordos Bilaterais. O projecto comum das Nomenclaturas foi o que apresentou menos oscilações durante o período em análise e menores assimetrias entre países. A Produção Estatística apresentou execução em quase todos os anos analisados, englobando projectos diferenciados onde se destacam as estatísticas das empresas e o Índice de Preços no Consumidor e, enquanto país beneficiário, Cabo Verde (mais de metade das verbas afectas a

este domínio destinaram-se a este país). Os restantes domínios apresentam valores residuais no contexto da intervenção (entre 2% e 5% do valor total), não revelando execução em todos os anos, nem abrangendo todos os países.

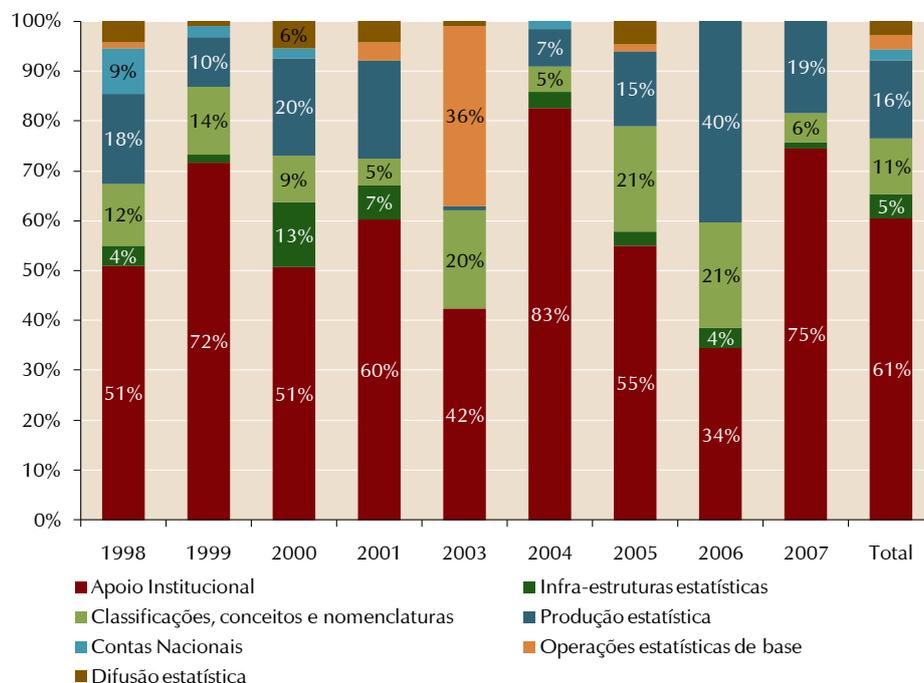
QUADRO A4 - 4:
APD executada nos Acordos Bilaterais por domínio de intervenção (euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Apoio Institucional	199.189	256.345	169.001	240.488	n.d.	47.745	223.047	115.598	21.283	119.819
Infra-estruturas Estatísticas	15.622	5.354	43.325	27.215	n.d.	0	9.007	5.620	2.530	1.916
Classif. ,Conc. e Nomenclaturas	48.796	49.045	31.120	21.573	n.d.	22.225	13.578	44.358	13.075	9.236
Produção Estatística	70.520	35.310	65.473	78.196	n.d.	1.040	20.012	31.717	24.960	29.797
Contas Nacionais	35.375	8.365	6.319	0	n.d.	0	4.639	0	0	0
Oper. Estatísticas de Base	4.988	0	0	14.266	n.d.	40.774	0	3.093	0	0
Difusão Estatística	16.570	3.482	18.476	17.338	n.d.	1.047	0	9.664	0	0
TOTAL	391.060	357.901	333.714	399.076	170.011	112.831	270.283	210.050	61.848	160.768

Nota: No ano de 2002 o valor da APD executada ao abrigo dos Acordos não se encontra classificado

Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados fornecidos pelo IPAD (APD Bilateral) e INE-P

GRÁFICO A4 - 4:
Estrutura da APD anual por domínio de intervenção



Nota: No ano de 2002 o valor da APD não se encontra desagregado pelo que se optou por não o incluir no gráfico e não o considerar no cálculo da desagregação da APD total por domínio

Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados fornecidos pelo IPAD (APD Bilateral) e INE-P

Os principais beneficiários da ajuda na área estatística foram Cabo Verde e Moçambique, que receberam, respectivamente, 24% e 21% da APD destinada aos PALOP. A utilização destas verbas concentrou-se mais na primeira metade do período em análise (Quadro A4 - 5), ainda que no caso de Moçambique se destaque claramente o ano de 2004 como o mais importante em termos de execução financeira, em resultado da realização do projecto “Escola de Verão”, o qual representou cerca de 15% da ajuda recebida por este país.

São Tomé e Príncipe, Angola e Guiné-Bissau receberam, respectivamente, 17%, 14% e 11% da APD dos Acordos Bilaterais, sendo Angola o país onde a diminuição da ajuda ao longo do período foi mais evidente.

QUADRO A4 - 5:
APD executada no âmbito dos Acordos Bilaterais por país beneficiário (euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total (€)
Angola	109.862	45.645	52.160	62.226	n.d.	15.045	32.661	15.678	6.677	4.356	344.310
Cabo Verde	91.171	117.457	72.791	92.870	n.d.	20.196	26.073	67.918	40.589	69.540	598.605
Guiné-Bissau	59.309	34.791	45.331	6.036	n.d.	2.921	23.198	60.918	3.483	44.258	280.245
Moçambique	69.832	58.363	58.336	77.407	n.d.	30.559	168.008	20.776	8.909	20.989	513.179
S. Tomé e Príncipe	57.653	71.823	60.658	100.800	n.d.	44.110	20.343	44.760	2.190	21.625	423.962
PALOP(*)	3.233	29.822	44.438	59.737	170.011	0	0	0	0	0	307.241
TOTAL	391.060	357.901	333.714	399.076	170.011	112.831	270.283	210.050	61.848	160.768	2.467.542

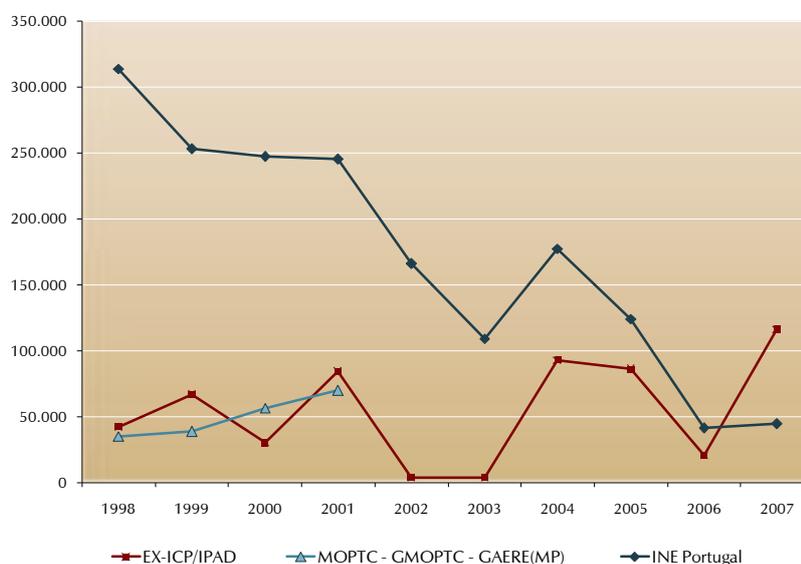
(*) Projectos desenvolvidos para o conjunto dos PALOP ou não classificados por país beneficiário
Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados fornecidos pelo IPAD (APD Bilateral) e INE

Na análise da execução física anual desagregada por entidade financiadora (Gráfico A4 - 5) destaca-se o INE-P como o principal financiador das acções de cooperação²⁶ entre 1998 e 2007 (70% do valor da APD contabilizada). O co-financiamento por parte do ICE/IPAD cifrou-se em 22% da APD contabilizada no período, tendo aumentado substancialmente a partir de 2004. O GAERE, contribuiu também para o financiamento das acções de cooperação desenvolvidas pelo INE-P, com valores que variaram entre 10% e 20% da APD entre 1998 e 2001.

²⁶

A APD inclui a contabilização dos custos salariais e de estrutura das instituições que fazem o reporte, pelo que, sendo o INE-P a entidade executora, é natural que seja a principal financiadora, num contexto em que por norma, e de acordo com o previsto nos Acordos Bilaterais, o IPAD co-financia sobretudo os custos efectivos com deslocações dos colaboradores dos vários INE. Se se tiver em consideração apenas os fluxos efectivos de financiamento das despesas dos projectos por parte do IPAD, a taxa de co-financiamento seria com certeza muito superior.

GRÁFICO A4 - 5:
Execução financeira por entidade financiadora (em euros)



Fonte: Equipa de avaliação com base nos dados fornecidos pelo IPAD (APD Bilateral)

2. O Projecto Complementar Português

2.1 O processo de planeamento, gestão e acompanhamento do PCP

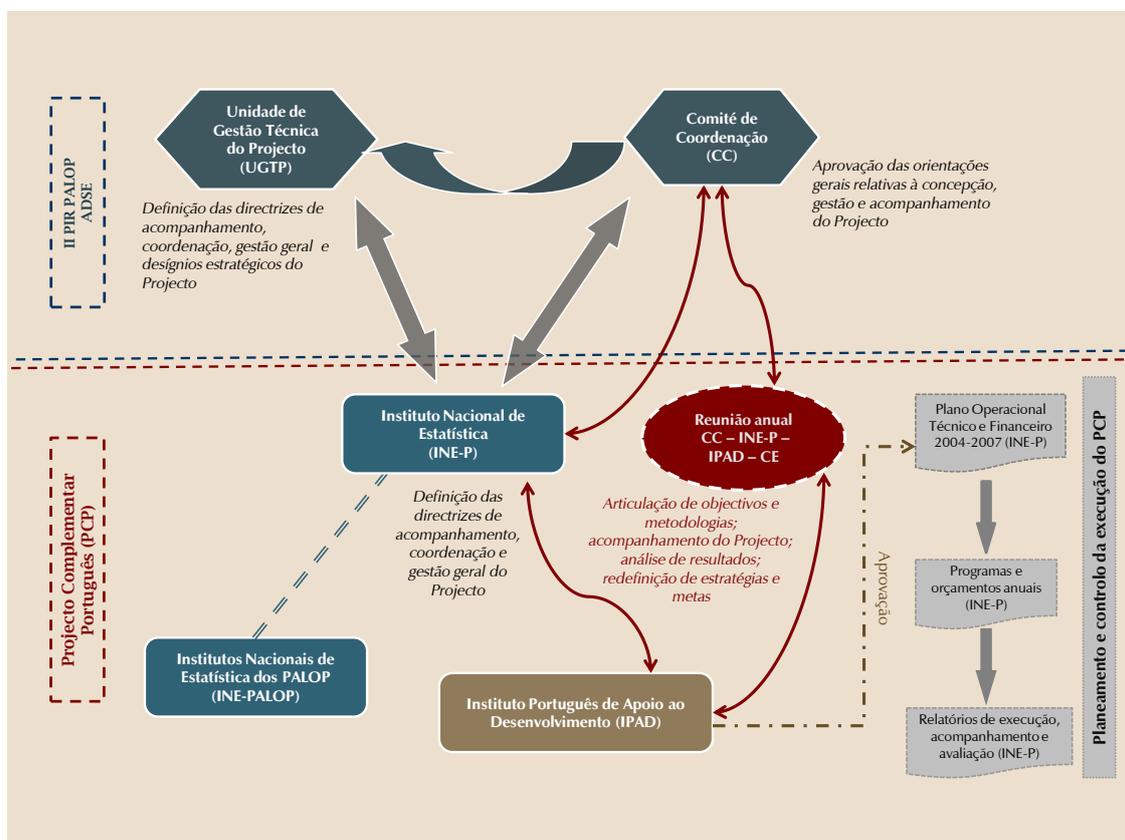
O “Projecto Complementar Português ao Projecto de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos (ADSE) dos PALOP”, adiante designado por PCP, encerra um processo de programação e reporte bastante mais organizado e formal do que os Acordos, facto a que não são alheios, por um lado, a sua concepção mais recente, interiorizando preocupações de avaliação e, por outro lado, a sua ligação ao II PIR PALOP, o que implicou uma lógica de controlo e acompanhamento bastante mais próxima da utilizada pela União Europeia.

As directrizes de acompanhamento, coordenação, gestão geral e prossecução dos desígnios estratégicos definidos no quadro do II PIR PALOP encontram-se garantidas pela actuação da Unidade de Gestão Técnica do Projecto (UGTP), sendo prosseguidas de acordo com as orientações aprovadas em sede do respectivo Comité de Coordenação (CC) ao passo que, no âmbito do PCP, estas competências se encontram asseguradas pelo INE-P em articulação com o IPAD e com os Directores-Gerais dos INE-PALOP e respectivas equipas de projecto em cada domínio de intervenção. O INE-P deve participar em todas as actividades do CC do PIR PALOP e manter-se articulado com a UGTP, de forma a garantir a coerência das intervenções desenvolvidas no âmbito dos dois projectos.

A articulação de objectivos e metodologias de intervenção entre o PCP e o II PIR PALOP e a garantia do permanente acompanhamento da concretização dos objectivos globais e específicos estipulados, a análise de resultados, a redefinição das estratégias e metas definidas e a relevância de controlo e ajustamento do projecto consubstanciaram-se na reunião anual do CC, dos Directores dos INE nacionais e representantes da Cooperação Portuguesa, para além dos representantes da Comissão Europeia, prosseguindo-se os pressupostos da cooperação e articulando resultados e condições às exigências comunitárias (Figura A4 - 3).

O Plano Operacional Técnico e Financeiro (POTF) 2004-2007, aprovado em 2004, constitui o documento de programação que definia as bases de implementação do PCP. Neste Plano encontravam-se definidas a programação física e financeira anual do Projecto, os seus objectivos, a articulação entre os diferentes actores envolvidos, a forma de operacionalização e acompanhamento e os resultados esperados com a sua conclusão. A gestão corrente deste Plano Operacional era efectuada mediante a preparação de programas anuais, que permitiam ajustar a programação inicial ao desenvolvimento efectivo do Projecto, bem como a preparação de relatórios de execução e avaliação, constituindo, no seu conjunto, a base de um sistema de planeamento e controlo da execução, o qual deveria produzir a informação necessária para proceder a ajustamentos e, eventualmente, reorientar os objectivos e resultados do PCP.

FIGURA A4 - 3:
Fluxograma do sistema de programação e acompanhamento da cooperação estatística no Projecto Complementar Português



Fonte: Equipa de avaliação, com base na documentação disponibilizada e informação recolhida

2.2 A concepção e a programação das intervenções do PCP

O PCP foi objecto de autorização de financiamento por força do Despacho Conjunto n.º 20/2005, de 20 de Dezembro de 2004, publicado no DR n.º 5, II Série, de 7 de Janeiro de 2005. A assinatura do protocolo entre o IPAD e a respectiva entidade executora (o INE-P) ocorreu igualmente em Janeiro de 2005.

O reconhecimento de que, “a informação estatística é um instrumento importante de promoção de uma administração transparente, bem como do desenvolvimento económico, sendo que a melhoria dos dados estatísticos contribui para formar uma opinião pública bem informada” constituiu a base da formulação do objectivo global do PCP, que consistia em “promover a aplicação de metodologias comuns nas entidades estatísticas homólogas do INE-P, nos PALOP, em complemento da intervenção comunitária de Apoio ao Desenvolvimento de Estatísticas”.

Ao PCP foi atribuído um orçamento de 554.291 euros (Quadro A4 - 6), sendo o seu financiamento assegurado pelo IPAD (90%) e pelo INE-P (10%), durante um período de execução de quatro anos (2004 a 2007).

**QUADRO A4 - 6:
Financiamento do Projecto Complementar Português (Euros)**

Entidades	2004	2005	2006	2007	Total	% do Total
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)	96.903	122.031	138.395	142.629	499.958	90%
Instituto Nacional de Estatística (INE-P)	10.592	13.243	15.019	15.479	54.333	10%
TOTAL	107.495	135.274	153.414	158.108	554.291	100%

Fonte: Plano Operacional Técnico e Financeiro 2004-2007, versão de Dezembro de 2003

A actuação do PCP incidia sobre os seguintes domínios de intervenção, sendo que um incluía as actividades de gestão e acompanhamento do projecto e os quatro restantes incidiam sobre as actividades técnicas a desenvolver:

- ▶ Domínio 0: Acompanhamento, Coordenação e Gestão Geral do Projecto;
- ▶ Domínio 1: Apoio Institucional;
- ▶ Domínio 2: Estatísticas Anuais das Empresas;
- ▶ Domínio 3: Estatísticas de Curto Prazo das Empresas; e
- ▶ Domínio 4: Contas Nacionais.

O POTF do PCP definia, para cada um dos domínios de intervenção, para além da programação física e financeira, os objectivos globais e específicos, as actividades previstas e a sua duração, os resultados esperados, alguns indicadores de controlo e ajustamento, os principais factores que condicionavam as intervenções e a articulação com o II PIR PALOP.

Comum a todos os domínios era a preocupação com a necessidade de articulação das actividades do PCP com as actividades a desenvolver no âmbito do II PIR PALOP no programa de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos (ADSE), no sentido de aumentar a eficácia e promover o aproveitamento de recursos para missões de assistência técnica realizadas pelos dois instrumentos de cooperação. De igual forma, considerava-se também fulcral a disponibilidade, por parte de cada um dos INE beneficiários, de recursos humanos com capacidade técnica para retenção dos esforços fornecidos pela assistência técnica e de outros recursos nacionais que assegurem a organização e funcionamento regulares das respectivas estruturas.

O POTF apresentava o orçamento geral para o PCP, incluindo uma dotação de 3% para imprevistos que pudessem ocorrer no decurso da execução e especificava dotações financeiras

para cada um dos domínios de intervenção e para as respectivas actividades a desenvolver (**Error! Reference source not found.**).

**QUADRO A4 - 7:
Orçamento por Domínio de Intervenção (Euros)**

Domínios de Intervenção	2004	2005	2006	2007	Total	% do Total
0 - Acompanhamento, Coordenação e Gestão Geral do Projecto	10.492	14.651	10.747	35.319	71.209	13%
1 - Apoio Institucional	3.120	12.455	16.759	13.351	45.685	8%
2 - Estatísticas Anuais das Empresas	49.882	50.354	54.265	25.001	179.502	32%
3 - Estatísticas de Curto Prazo das Empresas	12.405	34.850	44.670	64.358	156.283	28%
4 - Contas Nacionais	28.465	19.024	22.505	15.474	85.468	15%
TOTAL	104.364	131.334	148.946	153.503	538.147	97%
Imprevistos (3%)	3.131	3.940	4.468	4.605	16.144	3%
TOTAL GERAL	107.495	135.274	153.414	158.108	554.291	100%

Fonte: Plano Operacional Técnico e Financeiro 2004-2007, versão de Dezembro de 2003

O orçamento do PCP por domínio de intervenção atribuiu, assim, uma maior dotação financeira às actividades incluídas nas Estatísticas Anuais das Empresas (32%) e Estatísticas de Curto Prazo (28%), tendo em consideração a exigência de condições de partida mais complexas e articuladas com condições básicas de compilação de informação e mobilização de recursos técnicos e financeiros mais intensos, enquanto o domínio das Contas Nacionais, também de significativa exigência de situação de base, surgia, porém, na continuidade dos avanços alcançados no âmbito dos projectos estatísticos desenvolvidos no âmbito dos Acordos Bilaterais.

O referido Plano apresentava igualmente uma programação física anual das actividades a realizar em cada um dos domínios, de acordo com uma tipologia de acções a desenvolver em cada um dos países, quantificadas em número dias úteis (para a assistência técnica), número de missões, estágios, grupos de trabalho e operações estatísticas. Em termos de reporte das intervenções, o Plano previa a preparação de programas anuais e a elaboração de relatórios anuais de acompanhamento, os quais permitiam efectuar ajustamentos à programação física e financeira prevista. O quadro seguinte (Quadro A4 - 8) sintetiza os objectivos gerais e específicos de cada um dos domínios de intervenção do PCP.

A lógica de intervenção do PCP foi elaborada tendo em consideração, por um lado, as actividades a desenvolver no âmbito do PIR PALOP e, por outro lado, o conhecimento da situação dos países beneficiários relativamente aos domínios onde se previa a intervenção do Projecto. A “situação de partida” dos PALOP em termos estatísticos encontrava-se amplamente relacionada com a “situação de chegada” da cooperação bilateral e multilateral nesta área,

assumida por diferentes entidades, domínios e períodos de intervenção, e que esteve na fase da formulação do projecto complementar. O PCP foi, por isso, concebido com a preocupação de distribuir a ajuda disponível para a melhoria da situação nos países mais necessitados, de evitar possíveis duplicações com outros apoios multilaterais ou bilaterais de que os PALOP beneficiassem e de maximizar o aproveitamento dos trabalhos e experiência adquiridos com anteriores intervenções do INE-P, nomeadamente no âmbito dos Acordos Bilaterais.

O ponto de partida no processo de implementação do PCP assume uma relevância acrescida dada a relativa complexidade e as condições de base, em termos estatísticos, essenciais à concretização de grande parte das actividades incluídas nos projectos estatísticos previstos. O POTF do PCP alertava, desde logo, para o risco associado a situações de partida e de cumprimento de requisitos básicos heterogéneos entre países e domínios de intervenção, oscilando entre situações de avanços significativos e efectiva garantia de prossecução das metas propostas e situações de partida insuficientemente garantidas numa perspectiva de concretização atempada da calendarização previamente definida, devido a um conjunto de condicionantes técnicas e conjunturais ou diferentes dinâmicas internas de pendor político, social e económico.

Face a situações de partida distintas e necessidades diferenciadas nos PALOP, e tendo em consideração o curto período em que se concentraram as intervenções do PCP, registaram-se avanços nas estatísticas de base de alguns países onde as necessidades a este nível eram mais evidentes (foram aliás estes os maiores beneficiários do PCP até 2007), mas continuam a ser Moçambique e Cabo Verde os países que se encontram mais avançados em termos da produção estatística em todos os domínios.

QUADRO A4 - 8:
Os objectivos do Projecto Complementar Português

Objectivo geral do Projecto Complementar Português		
Promover a aplicação de metodologias comuns nas entidades estatísticas homólogas do INE-P, nos PALOP, em complemento da intervenção comunitária de Apoio ao Desenvolvimento de Estatísticas		
Domínios	Objectivos globais dos domínios	Objectivos específicos dos domínios
Acompanhamento, Coordenação e Gestão Geral do Projecto	Promover a boa utilização dos recursos disponíveis no PCP e a necessária articulação com o II PIR PALOP - ADSE	Assegurar o adequado acompanhamento, coordenação e gestão do projecto, de forma a promover a apropriada utilização dos recursos financeiros e humanos para obtenção dos resultados esperados
Apoio Institucional	Complementar a intervenção do II PIR - PALOP – ADSE, de forma a concretizar, para cada Sistema Estatístico Nacional e INE dos países beneficiários, o respectivo Plano Nacional de Formação e a sua actualização ao longo do período do projecto	Apoiar a concepção e desenvolvimento de cada Plano Nacional de Formação, adequado aos Planos de Actividades de cada SEN e aos respectivos sistemas de gestão
Estatísticas Anuais das Empresas	Complementar a intervenção do II PIR PALOP - ADSE de forma a criar um sistema de informação estatística de estrutura sobre as empresas, segundo metodologias harmonizáveis e comparáveis a nível internacional, visando a melhoria da produção de dados estatísticos que facilitem a definição das estratégias sectoriais e de planeamento económico, bem como a alimentação das Contas Nacionais	Apoiar a concepção e elaboração de um manual prático de gestão harmonizado para todos os países envolvidos, complementado com anexos específicos para cada país Prestar apoio a operações estatísticas executadas de acordo com a metodologia definida
Estatísticas de Curto Prazo das Empresas	Complementar a intervenção do II PIR PALOP - ADSE de forma a apoiar a criação de um sistema de informação estatística de curto - prazo, segundo metodologias harmonizáveis e comparáveis a nível internacional, que permitam o conhecimento da realidade económica de cada país e que permitam, igualmente, contribuir para a monitorização de políticas económicas globais e sectoriais	Apoiar a concepção e elaboração de uma metodologia comum a todos os países e a realização de operações estatísticas no terreno, com vista à produção de indicadores de curto-prazo prioritários
Contas Nacionais	Complementar a intervenção do II PIR - PALOP, contribuindo para que cada país beneficiário disponha de um sistema próprio de contas nacionais (de acordo com as normas internacionais propostas no SCN93) e produza os respectivos agregados nacionais reconhecidos internacionalmente	Disponibilização de um Manual Prático de Compilação das Contas Nacionais que deverá ser actualizado e adequado às especificidades de cada país. Principalmente, propõe-se a definição de um quadro geral de compilação das contas nacionais, de acordo com o SCN93, mas adaptado às especificidades nacionais

Fonte: Equipa de avaliação, com base no Plano Operacional Técnico e Financeiro 2004-2007 (versão de Dezembro de 2003)

2.3 A execução dos projectos de cooperação do PCP

O Projecto Complementar Português foi concebido para ser executado entre 2004 e 2007. Contudo, entrando em vigor apenas em Janeiro de 2005, o arranque técnico do PCP só se verificou efectivamente em Maio de 2006. O atraso inicial no arranque do PCP não foi recuperado na execução dos anos seguintes, o que justificou a decisão de extensão do Projecto. O último relatório de execução do PCP disponível durante o período em que decorreu a avaliação corresponde ao ano de 2007. Após decisão de extensão do Projecto, este foi

concluído em Março de 2009, não obstante o encerramento, em Junho de 2007, do II PIR PALOP – ADSE II, ao qual está associada a génese do PCP. A presente análise não integra, porém, os dados de encerramento na vertente financeira, uma vez que o respectivo *reporting* não se processou em tempo útil para a sua inclusão no presente estudo. De acordo com a respectiva ficha de encerramento do projecto, *“os resultados do projecto foram alcançados parcialmente consoante os anos económicos. No entanto, e após decisão de extensão do projecto, foram recuperados níveis substanciais de execução, ultrapassando globalmente os 100% face ao valor orçamentado para os 3 anos”*.

Perante os diferentes “tempos” de programação do projecto²⁷, a análise de execução do PCP – assumiu, em termos metodológicos, dois referenciais complementares:

- ▶ A análise da execução do projecto nos três primeiros anos (entre 2005 e 2007) e comparação dos valores acumulados face ao orçamento previsto no Plano Operacional, e
- ▶ A análise das taxas de execução anuais do projecto, confrontando o previsto no orçamento de cada ano com a respectiva execução.

Nos primeiros três anos de desenvolvimento, a execução financeira do PCP ascendeu a 206.600,00 euros, o que correspondia a 37% do orçamento global do projecto. A taxa de execução financeira acumulada ao fim do 3º ano (2007) ficou, assim, próxima, mas aquém, do objectivo de execução previsto em sede de programação inicial para o final do 2º ano, que correspondia a cerca de 44% (Gráfico A4 - 6 e Gráfico A4 - 7).

A comparação dos valores de execução alcançados até ao final de 2007 com os valores totais pré-definidos no Plano Operacional para cada um dos domínios (Gráfico A4 - 8), permite concluir que as Estatísticas Anuais das Empresas apresentavam o grau de execução financeira mais elevado (74%), enquanto os domínios das Estatísticas de Curto Prazo das Empresas e Contas Nacionais registavam graus de execução muito baixos, especialmente tendo em consideração a conclusão do projecto no ano seguinte.

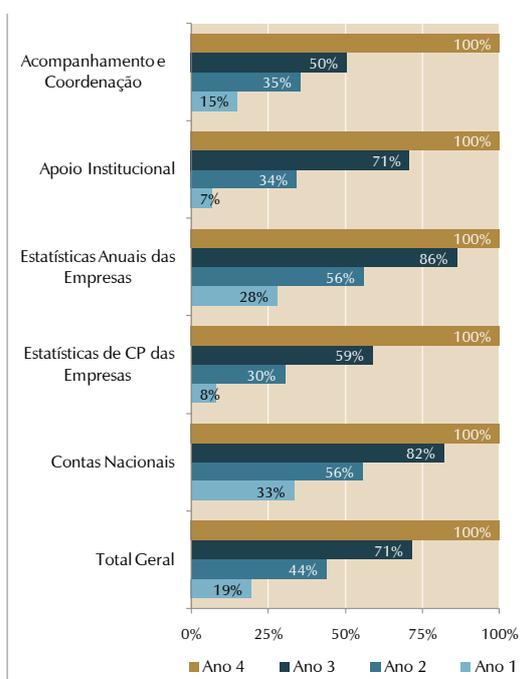
O domínio das Estatísticas Anuais das Empresas foi responsável por mais de metade (64%) do valor globalmente executado pelo PCP até ao final de 2007, seguindo-se o domínio de Acompanhamento e Coordenação do projecto (14% do valor total executado). Tais factos são perfeitamente justificados, no caso das Estatísticas Anuais das Empresas, pela relevância do *output* estatístico desta área para a concretização de algumas das actividades dos domínios das Contas Nacionais e das Estatísticas de Curto prazo das Empresas e, no caso do

27

A programação inicial consubstanciada no POTF 2004–2007 e a programação anual prevista nos “Programas de Trabalho e Orçamento”, que consideram ajustamentos orçamentais e reprogramações de actividades de acordo com os resultados da implementação do projecto no terreno.

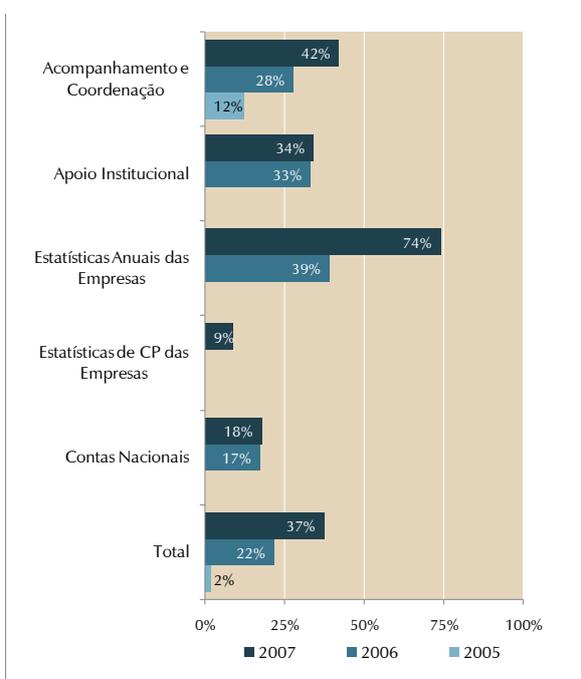
Acompanhamento e Coordenação, pela necessidade de preparar o arranque técnico do projecto e de assegurar a sua gestão anual.

**GRÁFICO A4 - 6:
Programação Financeira Acumulada**



Fonte: Plano Operacional Técnico e Financeiro 2004-2007

**GRÁFICO A4 - 7:
Execução Financeira Acumulada**

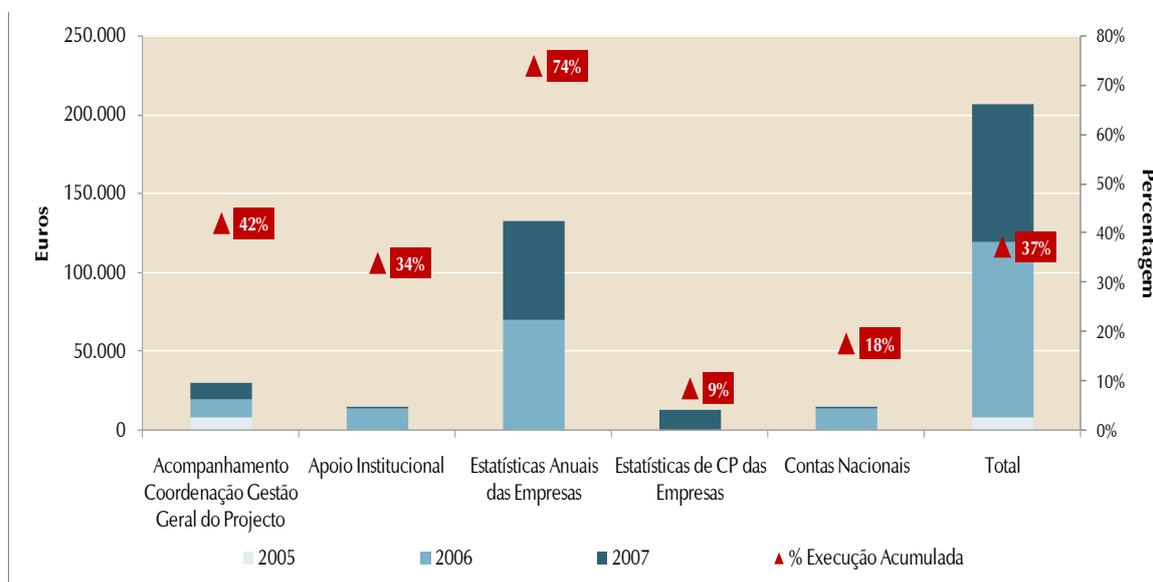


Fonte: Relatórios de Execução 2005, 2006 e 2007

A análise da execução financeira efectuou-se com base no número de acções executadas, tomando em consideração o número de missões, de estágios ou visitas de trabalho, de reuniões de grupo de trabalho/acções de formação e de operações estatísticas²⁸. Até 2007 foram realizadas 18 acções (12 missões, 3 operações estatísticas e 3 reuniões de grupo de trabalho/acções de formação) das 84 previstas no Plano Operacional, ou seja, o grau de execução destas acções situava-se, no final de 2007, em 21%. Este valor seria mais elevado caso tivessem sido contabilizados na totalidade os dias de assistência técnica, a qual ocorreu em todos os domínios, mesmo naqueles onde a execução é mais baixa.

²⁸ Excluindo da análise a assistência técnica, a qual é medida numa unidade diferente (dias úteis) e não apresenta valores de execução em todos os relatórios.

GRÁFICO A4 - 8:
Execução financeira por ano e grau de execução financeira acumulada no final de 2007



Fonte: Relatórios de Execução do PCP, 2005, 2006 e 2007

As razões que estão na base das baixas taxas de execução financeira e física do PCP até 2007 serão apresentadas mais em pormenor na análise da execução anual que se segue. Contudo pode desde já ser avançado um conjunto de factores que, em termos globais, justificam estes resultados:

- ▶ o atraso no arranque do projecto;
- ▶ a reestruturação do INE-P e consequentes alterações ao nível da respectiva estrutura orgânica, tutela e estatuto, aliada a um período de instabilidade da Presidência do Conselho Directivo, o que deu origem a sucessivas orientações estratégicas diferenciadas perante a temática da cooperação;
- ▶ a incapacidade dos técnicos do INE-P para responder em simultâneo às actividades de produção estatística regular do Instituto e às acções de cooperação a desenvolver no âmbito do PCP e dos Acordos Bilaterais;
- ▶ a constatação, nos diagnósticos efectuados no início das actividades de alguns domínios, de que as condições de base (essencialmente dados estatísticos de base) para arranque das acções se revelavam muito deficientes nalguns PALOP, o que implicava a realização de acções suplementares de fundo que envolviam recursos e tempo significativos;
- ▶ a falta de recursos humanos, em quantidade e formação, nalguns dos PALOP para levar a cabo algumas actividades de natureza complexa em termos metodológicos; e
- ▶ a existência dificuldades de comunicação e articulação entre os diferentes domínios de intervenção e entre as várias entidades envolvidas nos diferentes patamares do projecto (sobretudo as dificuldades de articulação com o PIR PALOP).

A segunda linha de análise da execução permite uma compreensão mais pormenorizada da evolução da implementação do projecto, complementando a abordagem acima realizada com justificações factuais e especificando as ocorrências que, anualmente, explicam os diferentes ritmos de execução do projecto. Nesta vertente são calculadas taxas de execução anuais que comparam a programação prevista anualmente nos “Programas de Trabalho e Orçamento” com a efectivamente ocorrida no período, numa lógica em que a avaliação tem já em consideração a reprogramação das actividades anuais em função do desenvolvimento do projecto.

A análise do grau de execução anual das actividades do PCP vem confirmar (Gráfico A4 - 9 e Gráfico A4 - 10) as baixas taxas de execução no período em análise, mesmo nos anos de 2006 e 2007, em que se desenvolveram a quase totalidade das acções, o que indicia, em sede de programação anual, uma tentativa de recuperar atrasos que depois acabou por não se concretizar. O domínio de Acompanhamento e Coordenação é aquele que apresenta, em todos os anos, taxas de execução mais elevadas, enquanto as Estatísticas Anuais das Empresas, embora registem os valores de execução mais altos, não atingiram os ritmos de execução programados nestes dois anos (mais exigentes que os previstos inicialmente no sentido de recuperar atrasos).

Na análise da relação entre as taxas de execução física e financeira deverá ter-se em consideração que a execução financeira inclui as acções de assistência técnica não contabilizadas na execução física e que os diferentes tipos de acções envolvem custos muito diferentes. Ainda assim, verifica-se uma aplicação dos recursos financeiros numa proporção semelhante ao desenvolvimento de actividades, demonstrando, por um lado, racionalidade na execução e por outro lado, articulação entre actividades realizadas e disponibilização de recursos financeiros para a respectiva implementação.

A análise da execução ano a ano permite compreender as especificidades que estiveram na base da evolução da implementação dos projectos estatísticos, destacando-se os elementos abaixo referenciados. No primeiro ano do projecto (2005), o grau de execução das actividades foi reduzido, nomeadamente devido aos atrasos na entrega dos pareceres sobre a execução do programa, por parte dos INE-PALOP e à falta de dinamismo das equipas técnicas do INE-P e dos INE-PALOP na utilização dos recursos de assistência técnica à distância. O ano de 2006 não permitiu, porém, a desejada recuperação do ritmo de execução financeira:

- 74
- › A prestação do domínio das Estatísticas Anuais das Empresas foi a mais relevante em termos financeiros, mas situou-se aquém da execução prevista, traduzindo as dificuldades de planeamento adequado e de concertação de acções entre os participantes;
 - › No domínio das Contas Nacionais os resultados obtidos foram mais positivos, na medida em que foi concluída, para quatro dos cinco países (exceptua-se a Guiné-Bissau) uma primeira versão de trabalho;

- › Nas Estatísticas de Curto Prazo, a falta de disponibilidade dos técnicos do INE-P foi a principal razão da não execução das actividades ao longo deste ano.

GRÁFICO A4 - 9:
Taxas anuais de execução financeira
(2005 a 2007)

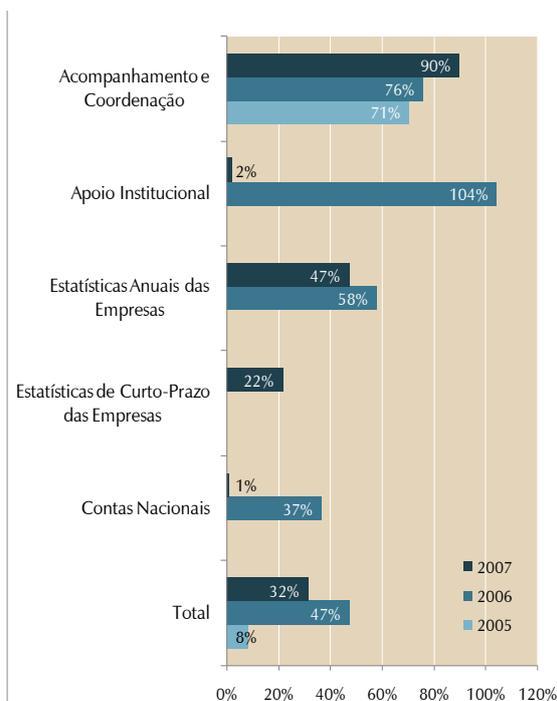
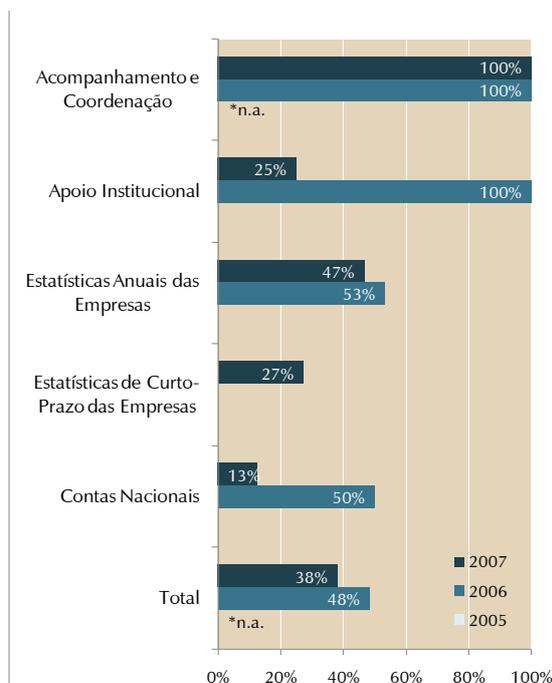


GRÁFICO A4 - 10:
Taxas anuais de execução física
(2005 a 2007)



Notas: Na execução física não foram contabilizadas as acções de assistência técnica à distância por não existir informação completa sobre a sua execução e por se encontrarem contabilizadas noutra unidade (dias úteis).

*n.a.= ano em que existe execução física, mas os dados não são suficientes para o cálculo da taxa de execução.

Fonte: Relatórios de Execução do PCP 2005, 2006 e 2007

A execução financeira do terceiro ano de implementação do PCP (2007) permitiu registar, por um lado, o baixo nível de execução global (taxa de execução financeira de 32%), especialmente num contexto de definição do objectivo de recuperação dos níveis de execução e, por outro lado, diferenças assinaláveis entre realizações nos diferentes domínios de intervenção:

- › No domínio de Acompanhamento e Coordenação destacava-se a concepção, execução e controlo do processo de avaliação intercalar da execução do projecto;
- › No Apoio Institucional verificava-se um reduzido grau de execução, explicado pela não realização das acções previstas;
- › O domínio de intervenção das Estatísticas Anuais das Empresas revelava avanços significativos, ainda que modestos face à programação estabelecida para o ano de 2007;
- › Concretizaram-se as primeiras acções de assistência técnica do domínio das Estatísticas de Curto Prazo, tendo sido necessário transitar de imediato para 2008 algumas acções, devido a dificuldades de programação ou por conveniência dos países beneficiários;

- › O domínio das Contas Nacionais evidenciou níveis de execução orçamental praticamente nulos (1,0%), traduzindo algumas dificuldades de planeamento e de concertação de acções entre os participantes e entre o PCP e o II PIR PALOP-ADSE.

3. Os principais resultados da cooperação estatística

Da análise efectuada resulta evidente que, desde o início do processo de reforma dos SEN dos PALOP, a Cooperação Portuguesa tem constituído um recurso importante para a actividade estatística destes países, em dimensões tão variadas como: o planeamento da actividade estatística numa perspectiva de médio prazo; a produção de instrumentos de coordenação técnica do SEN, como as nomenclaturas, as classificações e os ficheiros estatísticos; a realização de grandes operações estatísticas como recenseamentos empresariais, recenseamentos gerais da população e habitação, de inquéritos anuais às empresas; ou, ainda, a criação de *websites* dos INE-PALOP e a instalação de redes locais. Podemos, portanto, afirmar que a contribuição da Cooperação Portuguesa para a edificação e afirmação dos sistemas estatísticos dos PALOP tem sido intensa e muito variada.

A análise seguinte sintetiza, em cada domínio de intervenção, os principais resultados alcançados no quadro da cooperação bilateral e do PCP, tomando em conta as condições que se verificavam no início do período de avaliação, bem como as modalidades de intervenção adoptadas pela Cooperação Portuguesa.

Apoio Institucional

No início do período, os objectivos deste domínio visavam, fundamentalmente, o apoio à concepção da arquitectura e organização dos sistemas estatísticos de cada um dos países e à elaboração da respectiva legislação, bem como o reforço da capacidade de gestão e de funcionamento dos Institutos de Estatística. As necessidades dos PALOP estavam relacionadas com a preparação ou reformulação das Leis de Bases dos Sistemas Estatísticos Nacionais e a preparação dos projectos de legislação complementar, a criação dos Conselhos Superiores de Estatística, a criação ou reorganização dos INE e o planeamento da actividade estatística nacional de médio prazo, nas suas vertentes estratégica e técnica.

Independentemente dos seus níveis de desempenho, todos os cinco países dispõem hoje de quadros institucionais semelhantes, que seguem as tendências mais recentes de organização dos sistemas estatísticos nacionais e que acolhem, nos seus aspectos essenciais, os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais aprovados pela Comissão de Estatística das Nações Unidas. Em todos os países foi construído um Sistema Estatístico Nacional, coordenado por um Conselho Superior de Estatística, cuja presidência é estabelecida na dependência directa do

Conselho de Ministros ou do Ministro da tutela e um conjunto de organismos produtores de estatísticas constituído pelo INE, Banco Central e outros órgãos sectoriais, que funcionam em articulação e sob coordenação do INE.

Actualmente, as actividades de cooperação neste domínio relacionam-se, maioritariamente, com: a ajuda ao fornecimento de equipamento para a melhoria da rede informática, incluindo a assistência técnica e formação, bem como o aconselhamento sobre opções técnicas no quadro do desenvolvimento de planos tecnológicos específicos; o apoio jurídico em matérias relativas ao enquadramento legal dos SEN, em particular, no que respeita à gestão dos processos de contencioso e de transgressão estatística; o apoio ao reforço dos instrumentos de gestão, nomeadamente, em relação aos planos de desenvolvimento estratégico e de cooperação bilateral de médio prazo; e o apoio ao enquadramento das actividades de coordenação, controlo e avaliação dos projectos de cooperação. Estas acções de cooperação mais recentes exprimem bem o grau de desenvolvimento e de evolução que os sistemas estatísticos dos cinco países alcançaram. E a Cooperação Portuguesa foi decisiva para essa evolução.

O PCP teve intervenção neste domínio, com o objectivo principal de apoiar a concepção e o desenvolvimento de Planos Nacionais de Formação adequados aos Planos de Actividade dos Sistemas Estatísticos Nacionais de cada um dos países. Esta é uma área em que a cooperação se faz quase exclusivamente através da assistência técnica à distância. O principal resultado esperado é a concretização de um sistema de planeamento, gestão e controlo da formação, ao nível de cada INE e respectivo SEN. Até ao fim do período de avaliação, a situação em cada um dos países era muito diferente: Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe ainda não tinham consolidado os seus Planos de Formação, ao passo que em Cabo Verde e Moçambique já estavam em curso.

Classificações, Conceitos e Nomenclaturas

A importância deste domínio no quadro da cooperação estatística portuguesa e as condições de partida que se verificavam em todos os países abriram caminho à criação de um Projecto Comum aos cinco, cujas acções procuravam dotar os respectivos INE de classificações e conceitos estatísticos harmonizados com os seus sistemas estatísticos e com os quadros internacionais de referência. O Projecto envolveria trabalhos de concepção, edição e aplicação das principais classificações estatísticas, nomeadamente, a Classificação de Actividades Económicas (CAE) e a Classificação Nacional de Bens e Serviços (CNBS), mas também as Classificações do Consumo Individual por Objectivos (CCIO), das Construções (CCo), das Grandes Categorias Económicas (CGCE) e das Profissões (CP), sendo este último desenvolvido pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional.

A ONU adoptou um novo quadro internacional de referência, em vigor desde 1 de Janeiro de 2008, para o qual editou novas classificações de actividades e de bens e serviços, respectivamente, CITA-Rev.4 e CPC-Rev.2, com profundas alterações de natureza conceptual e estrutural. O Projecto Comum visa, desde finais de 2006, consolidar o processo de revisão dessas classificações, de forma a harmonizá-las com as alterações produzidas pelas Nações Unidas.

No final do período de avaliação, a situação em relação ao processo de revisão das classificações era a seguinte: a harmonização da CAE com a CITA-Rev.3 estava concluída em todos os países e a revisão com base na CITA-Rev.4 estava concluída em Cabo Verde e parcialmente em Moçambique (apenas o estudo técnico); a harmonização da CNBS com a CPC-1.0 estava concluída e a revisão com base na CPC-Rev.2 estava na fase de estudo técnico em todos os países. A harmonização das CCIO e CCo estava concluída em todos os países.

As Classificações e os Conceitos Estatísticos dos PALOP foram, entretanto, incluídos no Sistema Integrado de Nomenclaturas Estatísticas (SINE), uma plataforma informática desenvolvida com o apoio financeiro do II PIR PALOP, a partir de propostas baseadas nos resultados de seminários organizados no quadro deste programa de cooperação e de uma aplicação de base cedida pelo INE Cabo Verde. O SINE ainda só pode ser acedido através dos portais dos INE de Cabo Verde e de Moçambique.

A cooperação no âmbito deste domínio tem tido uma apreciação muito positiva, tendo em consideração os resultados alcançados e a capacidade de garantir a adopção de nomenclaturas que, sendo comparáveis internacionalmente (através dos primeiros dígitos), permitem acolher as especificidades dos diferentes países. Trata-se de uma esfera de cooperação estatística sempre necessária, dado que as classificações internacionais tipo são revistas periodicamente.

Infra-estruturas Estatísticas

O domínio das Infra-estruturas Estatísticas inclui a assistência técnica prestada em diversas áreas de suporte das actividades estatísticas. As primeiras missões de instalação e teste da aplicação informática de suporte dos Ficheiros de Unidades Estatísticas (FUE) decorreram ao longo do ano de 1998 e revelaram-se bastante positivas. A aplicação *on-line* foi concebida para gerir os FUE e, ainda, para coordenar a criação de universos de estatísticas e seleccionar a informação registada devidamente actualizada. Com as acções seguintes, foi possível aos INE iniciar ou concluir a realização de um recenseamento empresarial e proceder ao aperfeiçoamento dos métodos de recolha de informação junto das médias e grandes empresas.

As acções desenvolvidas neste domínio permitiram aos INE-PALOP iniciar ou concluir a realização de recenseamentos empresariais. Foram realizados recenseamentos em Angola, Cabo

Verde (1º e 2º recenseamentos), Guiné-Bissau (sem tratamento dos dados) e Moçambique. O projecto permitiu, ainda, formar um conjunto de técnicos na gestão dos FUE, definição de normas, fontes e realização de inquéritos regulares de actualização dos ficheiros. Nos países mais avançados, casos de Cabo Verde e Moçambique, intervenções recentes permitiram a adopção de um novo sistema de inquéritos da área económica, cujos principais resultados são o inquérito anual às empresas e a publicação periódica de novos indicadores como o Índice da Actividade Económica e os Indicadores de Confiança e de Clima Económico.

As intervenções mais recentes prendem-se com a necessidade de encontrar e definir uma metodologia que permita a manutenção e a actualização sistemática dos FUE, principalmente no que toca à vertente de empresas, para o que contam com o aconselhamento técnico sobre sistemas de controlo de qualidade e regras de actualização automática. A intervenção actual da Cooperação Portuguesa prende-se, por conseguinte, com o incremento do nível de eficácia do projecto, ajudando a superar as dificuldades em assegurar a existência dos FUE em funcionamento regular e actualizado, permitindo assim uma melhoria significativa da qualidade da produção estatística oficial produzida.

Produção Estatística

O domínio da Produção Estatística abrange a assistência técnica em todas as áreas de produção de estatísticas primárias ou derivadas, de produção corrente ou continuada, com periodicidade máxima inferior a 5 anos. O apoio da Cooperação Portuguesa foi importante na montagem e reformulação do cálculo do IPC, realização de recenseamentos empresariais, preparação de operações censitárias, produção de estatísticas sectoriais e de estatísticas qualitativas e na capacitação técnica dos recursos humanos, através da organização de estágios e actividades de formação em várias áreas.

Durante o período de avaliação, a maioria das actividades da cooperação bilateral neste domínio incidiu sobre a produção estatística associada ao IPC, mediante o apoio prestado ao desenvolvimento de uma metodologia comum para o respectivo cálculo. O ponto de partida era muito diferente nos vários países: Cabo Verde produzia o IPC desde 1979, assumindo alguma liderança na produção estatística em relação aos outros PALOP; em Angola o IPC não era calculado numa base nacional, mas apenas localmente para a cidade de Luanda; Moçambique, por seu turno, já apresentava alguma vantagem na monitorização regional, contando o IPC de então com dados de três cidades (Maputo, Beira e Nampula); a Guiné-Bissau iniciou, em 1998, o desenvolvimento de uma aplicação informática para o cálculo do IPC, mas os trabalhos associados à sua instalação e efectiva aplicação decorriam de forma irregular, muito por efeito da instabilidade política e socioeconómica no país; e em São Tomé e Príncipe o IPC era calculado com base em ferramentas bastante incipientes e frágeis.

Até ao fim do período de avaliação, os progressos tinham sido reduzidos nos países menos avançados. Em Angola, a produção do IPC continuava a confinar-se à realidade de Luanda e, nos casos da Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, as frágeis condições económicas e políticas impossibilitavam a existência de um trabalho continuado na produção de um IPC regular e fiável. Além disso, o projecto do IPC revelava alguns problemas de execução, devido à desconfiança e concorrência entre os INE e os bancos centrais de alguns dos países, o que resultava na produção de índices de preços diferentes, gerando alguma confusão e dificultando a afirmação dos IPC calculados pelos INE. Percurso diferente tiveram os INE de Cabo Verde e Moçambique, que hoje produzem, e de forma consistente, índices de preços com elevado grau de fiabilidade e robustez, sendo que essa produção já não depende dos apoios da Cooperação Portuguesa, o que revela o grau de sustentabilidade atingido pelos dois países neste domínio de actividade estatística.

Na área das estatísticas de curto prazo, as acções da Cooperação Portuguesa incluíram a condução de inquéritos de periodicidade anual com base nos FUE e inquéritos de curto prazo destinados à produção e difusão de informação estatística sobre as empresas. As acções também procuraram melhorar as competências dos INE-PALOP no domínio das estatísticas sectoriais. Contudo, com excepção de Cabo Verde e Moçambique, os progressos nesta área têm sido muito reduzidos, continuando os países a depender fortemente da Cooperação Portuguesa para as actividades de produção estatística. Em Cabo Verde e Moçambique, foram significativos os avanços no domínio dos inquéritos, dos indicadores de conjuntura e sectoriais e na criação de indicadores qualitativos, tais como os Indicadores de actividade, de confiança e de clima económico.

As intervenções relativas às estatísticas das empresas passaram para a esfera do Programa Complementar Português a partir do início da sua execução. O objectivo principal das acções era a criação de um sistema de informação estatística sobre as empresas, segundo metodologias harmonizáveis e comparáveis internacionalmente. Em termos mais específicos, pretendia-se apoiar a concepção e elaboração de uma metodologia comum a todos os cinco países, a produção de um manual prático de gestão harmonizada e a realização de operações estatísticas no terreno, com vista à produção de indicadores económicos de curto prazo e de informação estrutural das empresas.

Até ao fim do período de avaliação, os resultados observados eram bastante diferenciados. No campo das estatísticas de curto prazo, só Cabo Verde e Moçambique tinham desenvolvido essas operações, tendo já autonomia na produção de alguns indicadores. Cabo Verde apresentava uma produção estabilizada, com indicadores robustos e séries razoavelmente longas. O INE local foi o responsável pela criação do *software* de tratamento da informação e cálculo dos indicadores, tendo desenvolvido a produção de estatísticas trimestrais, nomeadamente, nas

áreas do turismo e das obras públicas. Por seu turno, Moçambique já produzia índices de produção industrial e de actividade económica, bem como um conjunto de indicadores de curto prazo que lhe permitia desenvolver as contas trimestrais. No que concerne às estatísticas anuais das empresas, os países dispunham de uma versão harmonizada do Manual Prático e tinham realizado os respectivos recenseamentos empresariais, mas só Moçambique estava em condições de realizar inquéritos anuais às empresas.

Contas Nacionais

Este domínio envolve todas as operações de assistência técnica para a produção das Contas Nacionais, em particular, a organização dos serviços, a metodologia e o tratamento, apuramento e análise de dados, nas suas vertentes anuais, trimestrais e regionais. O objectivo global da cooperação neste domínio é apoiar o processo de desenvolvimento e aperfeiçoamento de capacidades técnicas para a compilação das Contas. Trata-se de um objectivo muito amplo, mas que decorre da própria natureza deste domínio de actividade estatística, particularmente exigente em termos de *know-how*, conhecimentos técnicos e extensão da formação de base. São requeridas equipas de técnicos que dominem em profundidade todas as áreas das Contas Nacionais, o que se torna particularmente complexo dada a vastidão deste campo de conhecimento estatístico.

No início do período de avaliação, nenhum dos cinco dispunha de um sistema de contas alinhado com a base metodológica definida pelas Nações Unidas, pelo que a cooperação se orientou para a criação de um sistema de raiz em todos países²⁹. Ao longo do período, as intervenções da Cooperação Portuguesa centraram-se essencialmente em Cabo Verde e Moçambique, os únicos que apresentavam condições de base suficientes para a criação de um Sistema de Contas Nacionais. Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe revelavam enormes fragilidades estruturais, com carências ao nível da capacidade técnica e de estatísticas de base que permitissem criar um verdadeiro Sistema de Contas Nacional (SCN).

Os resultados obtidos em Cabo Verde e Moçambique foram muito positivos, ainda que os dois países estejam em estádios de evolução diferentes. No caso de Moçambique foi possível avançar rapidamente, uma vez que o INE local dispunha de um cooperante permanente (de origem peruana), experiente no âmbito das contas nacionais, o que permitiu montar uma estrutura mais sólida e fez com que toda a cooperação fosse agilmente articulada com os técnicos nacionais. A Cooperação Portuguesa ajudou a compilar a informação respeitante à execução do SCN, através da elaboração de um manual de Termos de Referência e

²⁹ Com excepção de Angola que, neste campo, estava a ser apoiada pelo Banco Mundial, sem qualquer interferência directa do INE de Portugal.

aproveitando a montagem das Contas Nacionais desenvolvida no contexto da cooperação com o Banco Mundial. Em Moçambique, o SCN apresenta hoje uma estrutura sólida e com autonomia de produção estatística. O INE produz o índice de desenvolvimento humano desagregado por províncias e regiões e compilou uma matriz de contabilidade social. Em Cabo Verde, a evolução também foi significativa, mas o INE revela algumas dificuldades em autonomizar a produção estatística, não tendo ainda constituído um sistema de contas devido à precariedade de alguns dados. Devido às suas fragilidades estruturais, a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe calculam os respectivos PIB com um recurso excessivo a estimativas baseadas em coeficientes e hipóteses, e analisam a sua evolução com base em estatísticas de curto prazo.

Operações Estatísticas de Base

O domínio das Operações Estatísticas de Base inclui a assistência técnica a operações de grande envergadura, com carácter de recenseamento geral, ou de amostra de elevada dimensão, e com periodicidade mínima quinquenal, tais como os recenseamentos da população e habitação, empresariais e da agricultura, e os inquéritos aos orçamentos familiares. A duração e a complexidade das operações envolvidas exigem um apoio técnico especializado por parte de organismos com reconhecida experiência na matéria, o que constitui a base da Cooperação Portuguesa neste domínio.

No início do período, as acções prioritárias da Cooperação Portuguesa estavam relacionadas com a preparação dos futuros recenseamentos da população e habitação. São Tomé e Príncipe e Cabo Verde constituíam, então, os principais beneficiários dessas acções. No primeiro caso, o apoio solicitado destinava-se à elaboração do programa de acção para a preparação e desenvolvimento das actividades censitárias de 2001. No caso de Cabo Verde, eram privilegiadas as acções de formação técnica e técnico-pedagógica para a preparação dos formadores do censo de 2001, mas também com o objectivo de constituir uma equipa de base para o desenvolvimento de futuras actividades censitárias. Cabo Verde tinha, ainda, a intenção de preparar o recenseamento agrícola do arquipélago, enquanto Moçambique, que tinha realizado uma operação de censo da população e habitação em 2007, pretendia desenvolver a primeiro censo agro-pecuário do país. As situações mais complicadas eram as de Angola e Guiné-Bissau. No primeiro caso, o país nunca tinha realizado um recenseamento da população depois da independência e a Guiné-Bissau só conseguiu iniciar os trabalhos de preparação da actividade censitária em 2008.

Até ao final do período, todos os cinco países tinham iniciado os trabalhos de preparação dos censos de 2010. Moçambique antecipou o processo e realizou em 2007 o seu novo Censo da População e Habitação. Como já possui capacidade local de formação de técnicos, o recurso à cooperação externa foi praticamente residual e apenas através de assistência técnica à

distância. Dado o nível alcançado nesta matéria, Moçambique disponibilizou-se para responder ao interesse manifestado pelos outros países em conhecer a metodologia de trabalho utilizada no seu censo de 2007.

Difusão Estatística

A Cooperação Portuguesa no domínio da Difusão Estatística traduz-se na assistência técnica a trabalhos de edição de publicações e artes gráficas, organização de serviços, planos de difusão, acções de relações públicas e desenvolvimento de conteúdos para a Internet.

A situação de partida neste domínio era muito semelhante nos cinco PALOP. Qualquer um dos países apenas produzia e disponibilizava estudos dispersos, em formato papel e sem quaisquer critérios organizativos. Mesmo assim, as dificuldades eram enormes, porque a maior parte não dispunha de *know-how* específico, nem de condições físicas e financeiras para a impressão dos trabalhos. Era o INE-P que editava e apoiava a impressão de muitas das publicações, nomenclaturas e estudos produzidos em cada um dos países. O programa de cooperação optou, então, pela definição de um plano de publicações num conjunto de países, de forma a permitir uma calendarização da edição e divulgação dos trabalhos estatísticos disponíveis. Cabo Verde assumiu desde o início uma postura relativamente dinâmica, apostando e investindo fortemente num programa de divulgação já orientado para a criação de uma página na *Internet*, com o objectivo de melhor difundir os indicadores e publicações produzidos pelo INE local.

Mais recentemente, os institutos de estatística sentiram a necessidade de desenvolver capacidades na área da *Internet*, assumindo a criação de uma página própria como eixo prioritário e basilar da sua estratégia de difusão. Este projecto, desenvolvido em estreita colaboração com o INE-P, quer na sua componente informática, quer nas especificidades técnicas relacionadas com o conteúdo da página, experimentou algumas dificuldades, dada a coincidência temporal com a própria reformulação da página do INE-P.

O desenvolvimento do projecto de Difusão Estatística permitiu aos INE-PALOP a melhoria de competências ao nível da divulgação da informação através da comunicação social, da edição de publicações e, em particular, da divulgação através da *Internet*. Os resultados a este nível foram globalmente positivos e, com excepção de Angola, todos os países dispõem actualmente de uma página na *internet*, onde divulgam e publicam a sua produção estatística. Nos casos de Cabo Verde e Moçambique, foram construídos portais que permitem uma elevada capacidade de difusão da informação estatística produzida, bem como de um leque variado de informações técnicas e metodológicas, documentais, legislativas, etc.

ANEXO 5 – UM BALANÇO DA COOPERAÇÃO ESTATÍSTICA NA PERSPECTIVA DOS PALOP

Este anexo apoia-se nos relatórios de campo realizados em cada um dos cinco países africanos beneficiários da Cooperação Portuguesa na área da estatística. O objectivo principal é a integração dos resultados daqueles relatórios numa leitura global da cooperação estatística realizada entre 1998 e 2008, procurando identificar os efeitos que as múltiplas acções das organizações e dos técnicos portugueses tiveram sobre o desenvolvimento dos sistemas estatísticos nacionais e sobre a melhoria da capacidade de produzir e divulgar informação estatística oficial. Trata-se de uma leitura que segue a perspectiva dos técnicos entrevistados nos cinco países e que, por isso mesmo, ajuda a construir uma visão global da cooperação entre Portugal e os PALOP.

A primeira secção deste anexo faz um enquadramento do processo de cooperação, focando o desenvolvimento das estruturas organizacionais, a evolução da capacidade de produção e a relação no terreno entre os diferentes parceiros internacionais. A segunda secção faz um balanço da Cooperação Portuguesa durante o período de avaliação, do ponto de vista da concepção, programação e execução das acções, dos principais resultados em cada um dos domínios da cooperação e da sua importância, na perspectiva dos técnicos entrevistados, para a consolidação das capacidades estatísticas dos cinco países. Uma secção final sumaria as principais necessidades que, segundo os mesmos técnicos, ainda continuam a justificar a importância da cooperação estatística portuguesa, bem como um conjunto de recomendações sugeridas com o propósito de contribuir para uma melhoria do processo de cooperação e das suas acções.

1. A cooperação estatística 1998-2008: enquadramento

O período compreendido entre 1998 e 2008 corresponde a uma etapa fundamental nos processos de transição democrática dos cinco países africanos de língua portuguesa. Ainda que todos tenham começado esses processos na passagem da década de 1980 para a de 1990, na década de 2000 encontravam-se em estádios diferentes, mas importantes, dos seus percursos de transição.

Os processos de transição política iniciados em cada um dos casos coincidem com os processos de transição económica e de modo indissociável, na medida em que constituem dimensões simétricas dos mesmos percursos de democratização. Os líderes políticos dos cinco começaram a aperceber-se que não poderiam construir a democracia económica sem a liberalização política, mas que também não poderiam construir a democracia política sem a liberalização

económica. É este o quadro que começou a vingar no final da década de 1990, não sem os contratempos que, num caso ou noutro, foram atrasando o desenvolvimento dos processos.

A democratização económica implica que a liberdade de escolher e decidir seja cada vez mais uma liberdade devidamente informada. O funcionamento da economia impõe, assim, que os diferentes agentes possam aceder à informação e que esta seja garantida com uma preocupação crescente de qualidade, fiabilidade e oportunidade. Por isso mesmo, a modernização do sistema estatístico nacional transforma-se numa condição essencial para o bom funcionamento da economia.

Esta foi, também, uma preocupação dos cinco países. Mas, como vimos anteriormente, o desenvolvimento do sistema estatístico nacional em cada um deles foi fortemente influenciado pelos percursos de democratização política e económica. Os casos de Cabo Verde e de Moçambique são exactamente aqueles em que a mais longa continuidade da transição económica e política e da estabilidade contribuíram para o desenvolvimento de percursos mais rápidos e sustentados dos sistemas estatísticos. Nos outros casos, os sistemas foram influenciados por contextos políticos e económicos bem diferentes: o prolongamento da guerra civil e da economia de guerra em Angola até 2002; a situação de instabilidade permanente na Guiné-Bissau desde o golpe militar de 1998; e uma certa instabilidade política que periodicamente tem atingido São Tomé e Príncipe. Essas situações condicionaram a evolução das economias e, naturalmente, a criação e consolidação de instituições e organizações como o Sistema Estatístico Nacional. A estabilidade política e social, o empenho nos processos de democratização política e económica e o ritmo de evolução da economia são, por isso, factores que nos ajudam a explicar as diferenças de percurso na construção dos sistemas estatísticos.

1.1 O desenvolvimento dos sistemas estatísticos

Desde os primeiros Acordos de Cooperação na área da estatística, assinados na década de 1980, os sistemas estatísticos dos PALOP evoluíram significativamente, tendo os cinco países iniciado a reconstrução dos quadros institucionais em meados da década de 1990. Essa evolução ficou profundamente marcada pela influência da Cooperação Portuguesa, que permitiu a construção de novos sistemas em moldes muito similares: um Sistema Estatístico Nacional (SEN) coordenado por um Conselho Superior de Estatística, cuja presidência é estabelecida na dependência directa do Conselho de Ministros, ou do Ministro da tutela; um conjunto de organismos produtores de estatísticas constituído pelo INE, Banco Central e outros órgãos sectoriais, funcionando em articulação e sob coordenação do INE. Contudo, a evolução tem sido muito diferenciada. Desde situações em que o conjunto do sistema não foi muito mais além do que a aprovação da estrutura legal, até outras em que os novos sistemas conseguiram

ganhar um elevado grau de autonomia e sustentabilidade, com uma boa capacidade de produção estatística.

O quadro institucional

Vejamos, de uma forma sintética, qual o estado de evolução dos actuais sistemas estatísticos em cada um dos países.

Angola constitui um dos casos em que se verifica um grande atraso no funcionamento do sistema estatístico nacional, revelando importantes problemas organizacionais e de recursos humanos. O trabalho de campo chama a atenção para a reduzida atenção que tem sido dada ao INE e à importância do sistema estatístico nacional. Desta situação resulta um INE que não tem tido capacidade de cumprir as suas obrigações, um Conselho de Estatística que não funciona e um nível de produção estatística muito baixo e sem regularidade.

Mas o quadro legal está definido. A Lei 15/96 criou o Sistema Estatístico Nacional (SEN) de Angola, com uma estrutura assente em três tipos de órgãos: O Conselho Nacional de Estatística (CNE), o Instituto Nacional de Estatística (INE) e os Órgãos Estatísticos Sectoriais e Locais. O CNE orienta e coordena superiormente o SEN, competindo-lhe, nomeadamente, definir as linhas gerais da actividade estatística oficial nacional e garantir a coordenação do sistema. É presidido pelo Ministro do Planeamento e integra representantes de produtores e utilizadores de informação estatística oficial, bem como outras entidades com capacidade de contribuir para a actividade estatística. O INE é um instituto público dotado de personalidade e capacidade jurídica e de autonomia técnica, administrativa e financeira. No exercício das suas funções, compete-lhe dinamizar e coordenar a recolha, tratamento e difusão da informação estatística oficial. Contudo, a não aprovação ainda dos diplomas complementares da lei de bases impede o desenho completo do quadro institucional, dificultando a criação de condições adequadas para o funcionamento efectivo do SEN e, mesmo, do próprio INE.

Em Cabo Verde, o sistema actual foi construído com base num conjunto de diplomas publicados entre 1996 e 1999. O Sistema Estatístico Nacional (SEN) é constituído pelo Conselho Nacional de Estatística (CNEST), Instituto Nacional de Estatística (INE), Banco de Cabo Verde (BCV) e pelos Órgãos Delegados do INE (ODINE). Estes três últimos constituem os designados Órgãos Produtores de Estatísticas (OPES).

O CNEST é o órgão que orienta e coordena superiormente o Sistema Estatístico. É constituído por um presidente, nomeado pelo Conselho de Ministros, pelo Presidente do INE, que exerce funções de Vice-Presidente, e por um conjunto de vogais em representação dos vários sectores ministeriais, da Associação Nacional de Municípios e das associações empresariais e sindicais.

O Instituto Nacional de Estatística, criado em 1996 (Decreto-Lei 49/96), é um organismo de direito público, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, cujas principais atribuições são a recolha, tratamento, análise, coordenação e difusão de dados estatísticos, quer por incumbência do Governo, quer para satisfazer as necessidades dos utilizadores públicos e privados. Os outros órgãos produtores são o Banco de Cabo Verde e os ODINE. O Banco tem como competência a centralização e a preparação das estatísticas monetária, financeira, cambial e da balança de pagamentos, mas devidamente articulado com o INE. Os Órgãos Delegados do INE configuram uma descentralização das actividades de produção e difusão estatísticas através da delegação de competências pelo Instituto, que deve assegurar a orientação técnica, bem como certificar a qualidade das estatísticas produzidas pelos ODINE, para poderem ser consideradas estatísticas oficiais. São Órgãos Delegados do INE os serviços centrais de estudos e planeamento dos departamentos ministeriais da Agricultura, Educação, Saúde, Justiça e Pescas, bem como o Instituto de emprego e Formação Profissional e a Direcção-Geral do Trabalho.

O INE e os seus Órgãos Delegados têm autonomia técnica e autoridade estatística, podendo definir os meios tecnicamente mais ajustados à prossecução das suas atribuições no âmbito do SEN, agindo em conformidade com as suas competências e com inteira independência. No âmbito da autoridade estatística, podem realizar inquéritos e efectuar todas as diligências necessárias à produção de dados estatísticos. Contudo, cabe exclusivamente ao INE o exercício da coordenação técnica, enquanto as funções de recolha, tratamento, apuramento e difusão de dados estatísticos cabem tanto ao INE, de forma mais compreensiva, como aos outros OPES, numa perspectiva exclusivamente sectorial.

Na Guiné-Bissau, o sistema estatístico anterior era constituído pelo Conselho Superior de Informação Estatística (CSIE), Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INEC) e Ministérios Técnicos, mas o seu funcionamento revelava uma estrutura incipiente e com grandes insuficiências a nível organizativo, material e financeiro. Com o apoio da Cooperação Portuguesa, foi elaborado uma Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional (SEN), cuja primeira versão ficou concluída em 1996. No entanto, a situação de instabilidade vivida no país atrasou a sua aprovação, o que só aconteceu em Maio de 2007, seguida da sua promulgação em Setembro do mesmo ano. Mas ainda se encontra por concluir o processo de estruturação do SEN, faltando aprovar os regulamentos complementares da Lei de Bases. Com a nova Lei, o sistema passou a integrar, para além do CSIE e do INEC, vários órgãos estatísticos descentralizados, como o Banco Central e os departamentos estatísticos das Alfândegas, Agricultura, Educação, Transportes, Obras Públicas, Saúde, Pescas, Comércio, Família e Luta contra a Pobreza, Finanças, Função Pública. Estes departamentos têm, ainda, serviços descentralizados nas Delegacias Regionais do Plano que funcionam nas oito regiões

administrativas do país. Todos estes organismos têm as funções de produção e difusão de estatísticas, mas actuam de forma autónoma e descoordenada.

O Sistema Estatístico Nacional (SEN) de Moçambique é constituído pelo Conselho Superior de Estatística (CSE), Conselho Coordenador de Recenseamento Geral da População e Habitação (CCRGPH), Instituto Nacional de Estatística (INE) e seus Órgãos Delegados e pelo Banco de Moçambique. O SEN é coordenado pelo Conselho Superior de Estatística, sob presidência do Primeiro Ministro, ou membro do Governo por ele designado.

O Conselho Superior de Estatística é o órgão que orienta superiormente a actividade estatística nacional, integrando representantes dos Ministérios, do INE, instituições de Ensino Superior e das associações empresariais e económicas. Os outros organismos do SEN têm funções especializadas: O CCRGPH orienta a produção dos censos da população e da habitação, o INE tem a função de produção e disseminação das estatísticas nacionais, cabendo ao Banco de Moçambique a produção e difusão de estatísticas monetárias, cambiais e da balança de pagamentos.

O INE foi criado por decreto, em Agosto de 1996, constituindo um organismo público dotado de personalidade jurídica e autonomias técnica, administrativa e financeira. Para a prossecução das suas atribuições, o INE pode delegar competências de recolha, apuramento e difusão de dados estatísticos noutros serviços públicos designados Órgãos Delegados do INE. Porém, nos casos em que a delegação de competências comporta a função da difusão de estatísticas, os Órgãos Delegados ficam obrigados a submeter as estatísticas produzidas à aprovação técnica do INE antes de proceder à sua difusão.

O actual sistema estatístico de São Tomé e Príncipe foi criado em 1998, com a substituição do então Comité Interdepartamental de Estatística. A Lei nº5/98 redefiniu os princípios do sistema estatístico e reorganizou a sua estrutura institucional, aprovando um novo conjunto orgânico de instituições e entidades a quem competiriam o exercício da actividade estatística nacional. Foi, então, criado o Sistema Estatístico Nacional (SEN), tutelado pelo Ministro responsável pelo Planeamento e constituído pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Estatística (CNE), Instituto Nacional de Estatística (INE), Banco Central de São Tomé e Príncipe e Órgãos Delegados do INE.

O CNE, órgão superior de orientação e coordenação do SEN, é presidido pelo Ministro responsável pelo Planeamento e tem como vice-presidente o Director do INE. Inclui um conjunto de vogais em representação do INE e dos seus Órgãos Delegados, do Banco Central, dos Ministérios e das associações empresariais e sindicais.

O INE é um instituto público dotado de personalidade jurídica ao nível de direcção-geral. É o órgão executivo central do SEN, a quem compete a produção e difusão de informação estatística oficial de interesse nacional. Orienta, coordena e executa a actividade estatística nacional, bem como a centralização e difusão da informação estatística. O INE pode constituir Órgãos Delegados, entidades públicas a quem delega competências para o exercício de algumas das suas atribuições, ou para o auxiliarem nas funções de recolha de informação estatística. Por outro lado, o Banco Central de São Tomé e Príncipe assegura a recolha, centralização e tratamento de dados necessários à produção das estatísticas monetárias, financeiras e cambiais que julgar necessárias para uma adequada informação, acompanhamento e controlo das políticas seguidas pelo Governo.

Recursos Humanos

Em geral, a evolução dos recursos humanos acompanhou o desenvolvimento das estruturas institucionais dos sistemas estatísticos e contou com forte apoio da Cooperação Portuguesa. O esforço de formação técnica foi evidente, mas em alguns casos os Institutos de Estatística têm revelado uma grande dificuldade em fixar os técnicos que formam.

Em Cabo Verde, o INE registou um crescimento significativo dos seus recursos humanos entre 1998 e 2008, passando de um quadro de 36 para 65 efectivos, o que corresponde a uma taxa de variação total de mais de 80%. Em 2008, o INE dispunha de 45 técnicos profissionais e especialistas em quase todas as áreas, dos quais 10 com formação superior, bem acima dos 4 licenciados que integrava em 1998.

No INEC da Guiné-Bissau, os recursos humanos e técnicos mantiveram-se praticamente estáveis ao longo do período, não obstante a elevada rotatividade observada. Dos 70 funcionários existentes em 2008, 17 eram técnicos superiores, 19 técnicos médios e 18 técnicos profissionais. Contudo, grande parte dos técnicos superiores e médios encontrava-se em funções de chefia, numa estrutura enviesada, onde a actividade efectiva de técnico estatístico parece ser muito reduzida.

Desde a sua criação, em 1996, o INE de Moçambique registou uma evolução considerável no seu quadro de recursos humanos. Actualmente, conta com um efectivo de 417 funcionários, dos quais 30% são técnicos superiores nas diversas áreas da produção e difusão de estatísticas e 33% são mulheres. Existem 11 delegações provinciais com um total de 236 funcionários (57% do total), dos quais 11% são técnicos superiores. A nível central, os técnicos superiores atingem uma proporção bastante elevada, atingindo cerca de 52% do total de efectivos.

Os casos de Angola e São Tomé e Príncipe são relativamente graves em termos de fixação dos recursos técnicos formados ao longo do período e sempre pela falta de atractividade salarial,

como indicam os trabalhos de campo. Em Angola, menos de 40% dos técnicos formados durante o período permanecem no INE, enquanto em São Tomé e Príncipe a percentagem dos que continuam desce para menos de 30%.

Evolução da produção e difusão de estatísticas

A evolução da produção estatística reflecte bem a diferença de dinâmicas na edificação dos novos sistemas estatísticos. Cabo Verde e Moçambique são casos de sucesso, tanto na evolução da capacidade de produção, como nas condições de difusão estatística.

Em Cabo Verde, a produção estatística do INE em 1998 era composta pelas publicações herdadas da antiga Direcção-Geral de Estatística, que incluíam as Contas Nacionais e as Estatísticas Demográficas, do Comércio Externo, Preços, Empresas, Consumo e Emprego. A produção era, então, condicionada por diversos constrangimentos, entre as quais, a irregularidade e atrasos nas publicações, divergência de metodologias com outros produtores de estatísticas e dificuldades na recolha e tratamento dos dados. Em 2008, a evolução da produção estatística já era significativa: o INE tinha aumentado as suas publicações de 7 para 11 áreas de produção e, em muitas dessas áreas, tinha alargado substancialmente o número de temas tratados, publicando um vasto conjunto de estatísticas especializadas.

O crescimento e o alargamento da produção estatística passaram a exigir ao INE um maior esforço de coordenação, tanto ao nível da recolha, tratamento e análise, como ao nível da difusão. Neste campo, o portal criado com apoio técnico da Cooperação Portuguesa permitiu um enorme salto qualitativo, levando o INE a disponibilizar *on-line* todas as estatísticas relevantes das várias áreas. E com uma elevada taxa de visitantes, como se pôde comprovar durante o trabalho de campo: em 17 dias, o número de visitantes ao portal do INE passou de 112.772 para 116.054, ou seja, cerca de 193 visitas diárias, o que é um número significativo para a dimensão populacional do país.

A evolução da produção e difusão de estatísticas permitiu ao INE um certo crescimento das receitas próprias, ainda que continue praticamente dependente do Orçamento do Estado: as receitas próprias passaram de 0,3% do total em 2000 para 1,1% em 2008, com uma taxa média de crescimento anual de 20,8%, contra um crescimento de 6,7% do orçamento de funcionamento durante o mesmo período.

Em Moçambique, a evolução das publicações estatísticas durante o período de avaliação foi muito significativa. Em 1998, o INE tinha um total de 7 publicações, dos quais 3 eram periódicas e 2 anuais. Em 2008, as publicações mais do que decuplicaram, com grande destaque para as periódicas e anuais: 56 publicações periódicas e 14 anuais, num total de 79

publicações. Importante, também, foi o progresso de 1 para 4 publicações mensais e a criação de 2 publicações trimestrais.

Contudo, as receitas próprias continuam a ser insignificantes, o que mantém o INE muito dependente do Orçamento do Estado e, fundamentalmente, da ajuda externa. Em termos orçamentais, Moçambique optou recentemente pela constituição de um Fundo Comum administrado pelo INE e que reúne as contribuições dos seus principais parceiros, nomeadamente, a Dinamarca, Noruega, Itália, Portugal, Canadá e o FNUAP. O Fundo dispõe de 64 milhões de dólares norte-americanos para cinco anos, o que representa cerca de 60% do orçamento total. Do ponto de vista do país, considera-se que esta opção permite reduzir os custos administrativos, aumentar a autonomia das equipas do INE e orientar as contribuições dos parceiros para os planos estratégicos.

Na Guiné-Bissau, os constrangimentos de funcionamento não impediram uma evolução importante da produção estatística. A actividade do INEC estava, em 1998, praticamente reduzida às estimativas do Produto Interno Bruto, índices de preços no consumidor e estatísticas de produção agrícola e animal. Em 2008, com o apoio da cooperação internacional, o INEC produzia estatísticas de comércio externo, índice de preços no consumidor harmonizado com a zona da UEMOA, estatísticas agrícolas (produção agrícola e animal), estatísticas financeiras (no âmbito das contas nacionais), estatísticas das pescas (capturas e existência animal), estatísticas da energia (produção e distribuição de electricidade e água), índice de produção industrial e estimativas do PIB, nas ópticas da despesa e da produção.

Nos casos de Angola e São Tomé e Príncipe, a evolução observada foi pouco relevante. A diversidade de estatísticas produzidas continua a ser muito reduzida, sem garantia de regularidade, com bastante atraso e, segundo opinião dos utilizadores, com grande falta de fiabilidade.

1.2 A cooperação estatística internacional com os PALOP: principais parceiros

Os cinco PALOP beneficiam de uma cooperação internacional diversificada na área das estatísticas, com a presença de parceiros multilaterais e bilaterais, embora com pesos diferentes em cada um dos países. A situação pode ser descrita do seguinte modo:

- Os parceiros da cooperação estatística com Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe são quase exclusivamente multilaterais, contando apenas com a Cooperação Portuguesa no campo bilateral.

- Em Cabo Verde e Moçambique, a cooperação bilateral é mais ampla e essencialmente de origem europeia, com excepção da cooperação japonesa em Moçambique e brasileira em Cabo Verde.
- Como principais parceiros bilaterais, sobressaem os países escandinavos (Dinamarca, Noruega e Suécia), Portugal, Itália e Reino Unido.
- Na cooperação multilateral, destacam-se como principais parceiros as agências das Nações Unidas (Banco Mundial, FMI e OIT) e a Comissão Europeia. O Banco Africano de Desenvolvimento tem ganho uma importância crescente como parceiro na cooperação estatística, em todos os países e em vários domínios.

Em Angola, a cooperação estatística tem sido desenvolvida essencialmente pelas organizações multilaterais, com destaque para o BAD, Banco Mundial, Comissão Europeia e FMI. Em termos bilaterais, o país tem recorrido quase exclusivamente à Cooperação Portuguesa, com algumas acções pontuais da Noruega. A Cooperação Portuguesa é reconhecida como tendo sido muito útil e da maior importância. Os técnicos realçam que as acções de formação, ou de assistência técnica, se traduziram sempre em saltos qualitativos nas suas actividades, demonstrando as vantagens da Cooperação Portuguesa. Essas vantagens baseiam-se na utilização da língua comum como instrumento de trabalho, na qualidade e capacidade técnica dos quadros do INE-P e seu maior conhecimento das realidades locais. São consideradas algumas desvantagens, devidas, principalmente, à menor capacidade financeira da Cooperação Portuguesa para apoiar os programas e as missões, à descontinuidade das acções e à duração curta da permanência dos técnicos portugueses no terreno.

Em Cabo Verde, os principais parceiros têm sido o Banco Mundial e outras agências das Nações Unidas, a Comissão Europeia, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), a Cooperação Portuguesa, Itália, Suécia e, mais recentemente, o Brasil. As Nações Unidas têm privilegiado a área dos censos, enquanto o BAD tem financiado grandes operações estatísticas e o Banco Mundial contribuído principalmente com a assistência técnica. Mais especializadas têm sido as acções do Fundo Monetário Internacional, nas estatísticas macroeconómicas, da Organização Internacional do Trabalho, nas estatísticas do emprego, ou da Itália, nas estatísticas agrícolas. Contudo, Cabo Verde tem procurado uma perspectiva de complementaridade, tentando combinar os diferentes financiamentos e a cooperação técnica, normalmente com recurso aos técnicos do INE-P.

A Cooperação Portuguesa foi preponderante em todos os domínios, principalmente entre 1998 e 2004. Segundo o INE Cabo Verde, essa cooperação foi decisiva para a sua evolução, em particular, nas áreas do apoio institucional, das classificações, conceitos e nomenclaturas, infra-estruturas estatísticas e da produção estatística. A partir de 2004, as acções da Cooperação

Portuguesa diminuíram e os planos de actividades anuais deixaram, progressivamente, de ser cumpridos, abrindo espaço para outras cooperações bilaterais como a Suécia e o Brasil.

Na Guiné-Bissau, a produção estatística e as contas nacionais foram os domínios com maior número de acções de cooperação, nomeadamente, a produção de índices de preços no consumidor, estatísticas de comércio externo e compilação das contas nacionais. A Cooperação Portuguesa foi o parceiro que abarcou mais domínios de intervenção, seguido da Comissão Europeia, CEDEAO e PNUD. As operações estatísticas de base (recenseamentos populacional, habitação e empresarial) e a difusão de dados estatísticos também beneficiaram de importantes apoios dos doadores, dada a sua importância, quer a jusante, quer a montante da produção de contas nacionais.

A UEMOA foi o principal financiador da produção estatística, apoiando as contas nacionais, IPC harmonizado e estatísticas do comércio externo. A sua intervenção tem sido feita principalmente através da assistência técnica e da formação profissional. O BAD tem apoiado as áreas das Contas Nacionais, Índices de Preços no Consumidor e Apoio Institucional, sobretudo através do programa das Paridades do Poder de Compra (PPC) e do Projecto de Reforço de Capacidades de Gestão Económica (PRCGE). A sua acção tem sido traduzida na disponibilização de fundos e acções de formação no exterior, bem como no fornecimento de equipamentos. A CEDEAO apoia os sectores das Contas Nacionais, Índices de Preços no Consumidor, Comércio Externo e Difusão de dados via Internet, através da assistência técnica, acções de formação no exterior e disponibilização de fundos para a recolha de dados. O FMI fornece assistência técnica à difusão de dados, suportando os custos do alojamento do site da instituição e financiando algumas acções de formação. O FNUAP centra a sua actividade no recenseamento geral da população suportando os custos de recolha, tratamento, análise e difusão dos dados referentes à população. O PNUD financia estudos temáticos e o cálculo do índice de pobreza humana, além de co-financiar o recenseamento geral da população.

Em geral, os técnicos guineenses consideram que a Cooperação Portuguesa apresenta vantagens em relação aos outros parceiros, baseadas na língua comum, nos mecanismos de desembolso e na qualidade dos técnicos do INE-P, a que se junta um bom relacionamento pessoal entre os técnicos dos dois países. Contudo, consideram que as cooperações africanas, em particular da sub-região, revelam melhor conhecimento das realidades locais e são muito mais regulares no acompanhamento, controlo e avaliação das acções.

Até 2006, a articulação entre os parceiros era feita de forma informal e pontual. Mas em Junho desse ano foi constituído um grupo de concertação denominado “Grupo de Coordenação entre Parceiros”, com presidência rotativa e dividido em 7 áreas temáticas: Administração Pública, Reforma da Administração, Boa Governação, Infra-estruturas, Defesa e Segurança, Desenvolvimento Humano e Economia e Finanças. O objectivo principal do grupo é a criação

de sinergias e o aproveitamento de complementaridades, de forma a evitar a duplicação de acções de cooperação. A Cooperação Portuguesa participa neste grupo e ocupa a presidência do subgrupo Desenvolvimento Humano, que engloba as áreas de saúde, educação e género. A área da estatística está incluída no subgrupo de Economia e Finanças, mas pelo que se apurou, esse tema nunca foi objecto de discussão no Grupo durante o período em análise,

Moçambique beneficia de uma cooperação bastante diversificada na área das estatísticas, incluindo parceiros multilaterais e bilaterais. A cooperação multilateral inclui as agências das Nações Unidas, Comissão Europeia, Banco Mundial, FMI, BAD e ACB Foundation. Na cooperação bilateral destacam-se os países escandinavos, Itália, Portugal, Japão e Reino Unido. Actualmente, a Noruega é o país escandinavo que mais presta assistência ao INE, tendo assumido a posição anteriormente ocupada pela Dinamarca.

O processo de articulação dos vários parceiros da cooperação procura evitar a sobreposição de acções e promover a complementaridade. O modelo que tem predominado, e com resultados reconhecidos, tem sido o da cooperação tripartida, que consiste essencialmente em usar os técnicos do INE Moçambique, a assistência técnica de Portugal e os recursos financeiros dos outros parceiros, principalmente escandinavos. O modelo não só tem produzido bons resultados, como tem permitido ao INE prestar alguma assistência a outros países, tais como São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau.

A Cooperação Portuguesa apresenta algumas vantagens comparativas, principalmente baseadas no uso da língua comum, qualidade dos técnicos, semelhança dos sistemas estatísticos e numa permanente actualização do INE-P que acompanha os avanços nos sistemas estatísticos mais desenvolvidos. Contudo, a Cooperação Portuguesa também apresenta algumas desvantagens, sobretudo, devidas à descontinuidade na execução dos projectos, falhas nos processos de planificação e à escassez dos seus recursos financeiros.

2. A Cooperação Portuguesa na área da estatística: um balanço

O Relatório da Fase Documental fez um balanço da Cooperação Portuguesa com base na informação recolhida em actas de reuniões dos DGINE e das Comissões de Gestão dos Acordos de Cooperação e, sobretudo, durante as entrevistas com os actores do “lado português” da cooperação, nomeadamente, os técnicos do IPAD e do INE-P. Esta secção olha para o “lado africano”, com base na informação recolhida junto dos técnicos dos INE dos cinco países e corporizada nos relatórios elaborados durante os trabalhos de campo. O que segue é uma síntese desses relatórios, do ponto de vista da apreciação feita aos processos de concepção, programação e execução das acções de cooperação e dos principais resultados dessas acções, bem como da sua importância relativa para a consolidação das capacidades estatísticas dos cinco países.

2.1 Concepção, programação e execução das acções de cooperação

Os resultados dos trabalhos de campo sobre concepção, programação e execução das acções desenvolvidas pela Cooperação Portuguesa na área das estatísticas confirmam, no essencial, a análise realizada no Relatório da Fase Documental e, em parte, retomada no ANEXO 4 deste relatório (*A Cooperação Portuguesa na área da Estatística: Acordos Bilaterais e Projecto Complementar Português*).

Em geral, os trabalhos de campo consideram que a concepção das acções foi adequada à situação dos países. No caso de Cabo Verde, por exemplo, considera-se que a concepção das intervenções foi boa e que a articulação entre a definição das prioridades e a programação das actividades funcionou relativamente bem. Do mesmo modo, o funcionamento da Comissão de Coordenação através de reuniões anuais mostrou ser uma boa prática, em particular, o seu mecanismo de concertação directa entre as partes envolvidas. Contudo, o processo não deixou de ser criticado em todos esses trabalhos e por diversas razões: porque se considera que, muitas vezes, se torna demasiado burocrático; nem sempre se verifica uma boa articulação entre os planos de execução das acções e os planos de actividades dos INE; pelo pouco cuidado com o cumprimento dos prazos; e porque a eficácia do modelo diminuiu com a redução do número de intervenções do INE-P, da sua assistência técnica e com a menor disponibilidade dos seus técnicos.

Do ponto de vista da execução das acções e dos resultados obtidos, os trabalhos de campo revelam uma apreciação bastante positiva nos casos de Cabo Verde e de Moçambique. No essencial, o relatório de Cabo Verde afirma-se em consonância com a avaliação preliminar realizada no Relatório da Fase Documental, subscrevendo os principais aspectos identificados na análise SWOT. O trabalho de campo de Moçambique considera que as acções desenvolvidas em quase todos os domínios de intervenção da Cooperação Portuguesa foram, em geral, de extrema relevância para o desenvolvimento das estatísticas no país. As dificuldades encontradas na execução das acções resultaram, quer dos constrangimentos associados à situação conjuntural em Portugal (anos de 2006 a 2008) e às limitações em termos de disponibilidade de recursos humanos, quer dos constrangimentos da situação moçambicana, nomeadamente, as dificuldades na selecção e mobilidade de técnicos para as delegações provinciais, ou na execução integral das actividades programadas, ou mesmo a não execução dessas actividades.

Nos outros três países, os trabalhos de campo revelam que os resultados foram atingidos apenas parcialmente. Se a redução da eficácia das acções referida acima constitui uma causa relevante, contudo, os constrangimentos de ordem interna devem ser considerados como os principais responsáveis pelo fraco desempenho observado. De facto, as dificuldades na construção dos sistemas estatísticos e a fraqueza dos recursos humanos, técnicos e materiais acabaram por

constituir um importante factor de bloqueio ao desenvolvimento das actividades estatísticas, comprometendo assim a eficácia das acções de cooperação.

O trabalho de campo de São Tomé e Príncipe coloca a tónica na grave carência de técnicos com capacidade de acompanhamento das formações, ou, ainda, a grande dificuldade na contratação ou recrutamento de técnicos locais com capacidade e perfil adequado à produção estatística. No caso da Guiné-Bissau, o trabalho de campo associa o problema da carência de técnicos às dificuldades observadas na criação e estruturação do SEN. Toda a situação de instabilidade política condicionou o apoio político necessário para o desenvolvimento do SEN e, desse modo, para a resolução dos problemas resultantes das insuficiências organizativas, humanas, materiais e financeiras do INEC. A não resolução destes problemas impediu que o INEC pudesse dispor de interlocutores em quantidade e qualidade suficientes para aproveitar as possibilidades criadas pelos programas de cooperação. Estes problemas são, no essencial, muito semelhantes aos observados em Angola, onde os efeitos do contexto político interno também se traduziram em dificuldades na conclusão do quadro institucional e na resolução dos problemas ligados à disponibilidade de recursos humanos e técnicos.

Analisando a cooperação estatística no conjunto dos processos de concepção, programação, execução e acompanhamento das acções, os trabalhos de campo permitem identificar os seus principais pontos fortes e fracos, numa perspectiva dos países beneficiários (Quadro A5 - 1).

QUADRO A5 - 1:
Pontos fortes e fracos da Cooperação Portuguesa na óptica dos PALOP

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> • A língua portuguesa como instrumento de trabalho. • A semelhança dos sistemas estatísticos nacionais. • O modelo de concertação baseado nas reuniões anuais de coordenação e nas reuniões DGINE. • A qualidade e a competência dos técnicos do INE-P. • O modelo de assistência técnica, incluindo a assistência à distância. • Os saltos qualitativos que sempre ocorreram na sequência das acções de formação. • Um conhecimento adequado das realidades locais. • A não sobreposição das acções de cooperação. 	<ul style="list-style-type: none"> • A fraca capacidade financeira para apoiar os programas e as missões de assistência técnica. • Descontinuidade no processo de execução dos programas, com especial destaque para o período posterior a 2006. • Limitação de recursos humanos e de disponibilidade dos técnicos. • A curta permanência dos técnicos no terreno. • Os atrasos na aprovação de programas de cooperação por parte do IPAD. • A incapacidade de resposta em tempo oportuno a algumas solicitações, em particular nos anos mais recentes. • Ausência de cooperação adequada nas estatísticas sociais e demográficas. • A fraqueza das estruturas de seguimento das acções e das missões de supervisão. • Ausência de avaliações intercalares e de relatórios de execução.

Fonte: Relatórios dos trabalhos de campo realizados nos cinco países africanos

Como se disse acima, são evidentes as diferenças no modo como os trabalhos de campo fazem o balanço dos processos de concepção e execução das acções da Cooperação Portuguesa. Nos casos de Cabo Verde e Moçambique, a evolução dos sistemas estatísticos e a importância que os poderes políticos atribuem ao sector ajudam a explicar o seu melhor aproveitamento dos programas de cooperação e, por isso também, a diferente avaliação que fazem dos resultados desses programas.

O trabalho de campo de Cabo Verde considera como pontos fortes dos programas de cooperação bilateral o elevado grau de execução das acções previstas e o bom aproveitamento das acções realizadas, que se traduziram num forte dinamismo das actividades do INE local. São ainda considerados como pontos fortes a complementaridade da cooperação técnica portuguesa relativamente aos financiamentos de fontes alternativas (Banco Mundial, FNUAP, etc.), ou o bom desempenho da cooperação em acções tão importantes como a Classificação de Actividades Económicas (CAE) e a Classificação Nacional de Bens e Serviços (CNBS), o Recenseamento Empresarial, ou o projecto de Difusão Estatística. Como pontos fracos, são considerados, principalmente, o planeamento demasiado optimista relativamente à capacidade de realização do INE Cabo Verde, as restrições orçamentais do IPAD e do INE-P, os atrasos na aprovação de programas de cooperação por parte do IPAD, ou o arrastamento da falta de condições locais para a concretização de acções programadas.

No caso de Moçambique, o trabalho de campo realçou, como pontos fortes da Cooperação Portuguesa, a semelhança dos Sistemas Estatísticos, o uso da língua portuguesa e a competência dos técnicos do INE-P, que se têm traduzido, em conjunto, numa maior eficácia da transmissão de instrumentos metodológicos. Por isso mesmo, os resultados da cooperação têm sido decisivos para o desenvolvimento da actividade estatística em Moçambique. Como pontos fracos, são considerados aspectos como as discontinuidades nos processos de execução dos programas, a ausência de cooperação em áreas importantes como as estatísticas demográficas e sociais e a difusão estatística, ou a fraqueza do processo de avaliação da cooperação.

Os trabalhos de campo dos outros três países reconhecem os pontos fortes sintetizados no Quadro A5 - 1 mas realçam um conjunto de pontos fracos que se tornam mais evidentes no quadro de desenvolvimento dos seus Sistemas Estatísticos. Em primeiro lugar, as baixas taxas de execução dos programas de cooperação que se observam em qualquer dos três países, fruto das insuficiências organizativas, humanas e materiais. Mas também a reduzida capacidade financeira para apoiar os programas e as missões de formação e assistência técnica; a falta de disponibilidade, fraca motivação e capacidade de resposta por parte do INE-P e dos seus técnicos; e a fraqueza das estruturas de acompanhamento e avaliação das acções de cooperação.

2.2 Principais resultados das acções da Cooperação Portuguesa

Os trabalhos de campo permitem leituras locais dos principais resultados da Cooperação Portuguesa durante o período de avaliação. Os resultados reflectem a eficácia das acções de cooperação, mas também são fortemente influenciados pela evolução dos contextos locais, o que ajuda a explicar a heterogeneidade das situações e a reprodução de percursos muito diferentes. De qualquer modo, os resultados são, em geral, muito positivos e traduzem a evolução significativa que se verificou nos sistemas estatísticos nacionais, na sua capacidade produtiva e na autonomia técnica adquirida em diversas matérias estatísticas.

Como vimos, os percursos de Cabo Verde e Moçambique estão claramente mais avançados, com muito maior autonomia técnica e com maior diversidade de produção estatística. Nos outros casos, constrangimentos vários limitaram o desenvolvimento dos sistemas estatísticos e reflectiram-se num nível de desempenho muito inferior. Mas vejamos os principais resultados alcançados nos vários domínios de intervenção.

Apoio Institucional

O apoio da Cooperação Portuguesa foi determinante para o processo de modernização dos sistemas estatísticos dos cinco países. Incluem-se aqui todas as acções relacionadas com o funcionamento dos Sistemas Estatísticos Nacionais e dos Órgãos Produtores de Estatísticas, nomeadamente, acções de planeamento, organização e gestão, produção de normas, regulamentos e procedimentos, bem como a coordenação das actividades estatísticas nacionais.

Independentemente dos seus níveis de desempenho, todos os cinco países dispõem hoje de quadros institucionais semelhantes, que seguem as tendências mais recentes de organização dos sistemas estatísticos nacionais e que acolhem, nos seus aspectos essenciais, os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais aprovados pela Comissão de Estatística das Nações Unidas. O apoio da Cooperação Portuguesa também foi importante para a regionalização e a desconcentração das actividades estatísticas nalguns países, através da criação de delegações regionais e da edificação de uma estrutura territorial voltada para a recolha directa da informação estatística.

Classificações, Conceitos e Nomenclaturas

Este foi, também, um domínio prioritário da Cooperação Portuguesa, na medida em que a generalidade dos países não dispunha de um sistema de nomenclaturas e conceitos actualizado. O objectivo principal das acções de cooperação foi, por isso mesmo, dotar os INE de classificações e conceitos estatísticos harmonizados com os quadros internacionais de referência, envolvendo trabalhos de concepção, edição e aplicação das principais classificações

estatística, que foram desenvolvidos através do Projecto Comum de Classificações, Conceitos e Nomenclaturas.

Com a realização do Projecto Comum, os cinco países dispõem actualmente das principais classificações e nomenclaturas económicas actualizadas, bem como de aplicações informáticas para a sua gestão, atingindo uma capacitação e um know-how acumulado que lhes permite avançar com alguma autonomia nesta área de actividade estatística. As classificações disponíveis são as seguintes: Classificação das Actividades Económicas (CAE), Classificação Nacional de Bens e Serviços (CNBS), Classificação do Consumo Individual por Objectivo (CCIO), Classificação de Construção (CCo), Classificação por Grandes Categorias Económicas (CGCE) e Classificação de Profissões (CP). As três primeiras (CAE, CNBS e CCIO) estão disponíveis em todos os cinco países, a CCo em todos menos a Guiné-Bissau, a CGCE apenas em Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, e a CP apenas em Cabo Verde e Moçambique.

As classificações e os Conceitos Estatísticos dos PALOP foram, recentemente, incluídos no Sistema Integrado de Nomenclaturas Estatísticas (SINE), uma plataforma informática desenvolvida com o apoio financeiro do PIR PALOP II, a partir de propostas baseadas nos resultados de seminários organizados no quadro deste programa de cooperação e de uma aplicação de base cedida pelo INE Cabo Verde. O SINE ainda só pode ser acedido através dos portais dos INE de Cabo Verde e de Moçambique.

Infra-estruturas estatísticas

O apoio da Cooperação Portuguesa permitiu o desenvolvimento dos Ficheiros de Unidades Estatísticas (FUE), uma infra-estrutura básica para a construção de bases de dados oficiais relativas às unidades estatísticas, indispensável para a criação de bases de amostragens e lançamento de inquéritos e para exercícios de coordenação estatística.

As acções desenvolvidas neste domínio permitiram aos INE-PALOP iniciar ou concluir a realização de recenseamentos empresariais, com o objectivo de actualizar ou constituir os FUE e proceder ao aperfeiçoamento dos métodos de recolha de informação junto das médias e grandes empresas, com vista ao reforço da qualidade da informação respeitante às unidades estatísticas mais representativas dos vários ramos de actividade. O projecto permitiu, ainda, formar um conjunto de técnicos dos INE na gestão dos FUE, definição de normas, fontes e realização de inquéritos regulares de actualização dos ficheiros.

Nos países mais avançados, casos de Cabo Verde e Moçambique, as acções mais recentes permitiram a adopção de um novo sistema de inquéritos da área económica, cujos principais resultados são o inquérito anual às empresas e a publicação periódica de novos indicadores como o Índice da Actividade Económica e os Indicadores de Confiança e de Clima Económico.

Produção Estatística

O domínio da Produção Estatística abrange todas as acções nas áreas de produção de estatísticas primárias ou derivadas, de produção corrente ou continuada, com periodicidade máxima inferior a 5 anos. As grandes áreas de actuação têm sido o Índice de Preços no Consumidor (IPC) e as estatísticas de curto prazo, incluindo a condução de inquéritos de periodicidade anual com base nos FUE e os inquéritos de curto prazo, ou de conjuntura, que visam a produção e difusão de informação estatística sobre as empresas. As acções incluem, ainda, a formação de recursos humanos.

Em Angola, as acções foram importantes para a reformulação do IPC. Em Cabo Verde, a Cooperação Portuguesa permitiu a montagem e reformulação do IPC e apoio na montagem do Índice do Comércio Externo, bem como a adopção dos Indicadores de Confiança e de Clima Económico. Na Guiné-Bissau, as acções da cooperação também permitiram a reformulação do IPC e a produção das Estatísticas de Comércio Externo, mas não foi possível a execução do *software* de apoio ao IPC. Em Moçambique, as acções permitiram a adopção do novo sistema de inquéritos da área económica e a produção recente do Índice da Actividade Económica, dos Indicadores de Confiança e de Clima Económico e do Índice de Expectativas de Emprego, bem como o lançamento do Inquérito Anual às Empresas.

Contas Nacionais

A cooperação neste domínio tem sido dificultada pelo facto de as contas nacionais serem uma área onde o conhecimento acumulado dos técnicos é fundamental e que requer uma equipa alargada para a sua execução. Este é um factor particularmente crítico nos INE dos cinco, uma vez que os técnicos disponíveis são em número muito reduzido e com elevada rotatividade. Por isso, os países que apresentam melhores resultados (Cabo Verde e Moçambique) são aqueles que têm oferecido melhores condições de trabalho aos seus técnicos e onde se observa uma menor rotatividade.

Neste domínio, as acções de cooperação consistiram, essencialmente, em missões de peritos do INE-P, capacitação técnica dos recursos humanos através de estágios e apoio à distância. Essas acções concentraram-se praticamente em Cabo Verde e Moçambique, os únicos países que apresentavam condições de base suficientes para a criação de um sistema nacional de contas.

Operações Estatísticas de Base

O domínio das Operações Estatísticas de Base inclui a assistência técnica a operações de grande envergadura, com carácter de recenseamento geral ou de amostragem de elevada dimensão e com periodicidade mínima quinquenal, como sejam os censos da população e habitação,

recenseamentos da agricultura, recenseamentos empresariais e inquéritos aos orçamentos familiares.

Os principais resultados verificam-se ao nível dos censos da população e dos recenseamentos empresariais. Foram realizados recenseamentos empresariais em Angola, Cabo Verde (1º e 2º recenseamentos) e Moçambique. Este último desenvolveu, em 2007, um Censo da População e Habitação, com uma participação residual de técnicos externos e efectuada à distância. Tendo em conta a experiência obtida e a capacidade de formação de técnicos então conseguida, espera-se que a metodologia desenvolvida em Moçambique possa ser aproveitada pelos outros países na preparação dos censos de 2010.

Difusão Estatística

O apoio no domínio da Difusão estatística traduz-se na assistência técnica em trabalhos de edição de publicações e artes gráficas, organização de serviços, planos de difusão, acções de relações públicas e desenvolvimento de conteúdos para a Internet. Neste domínio, a situação de partida para a generalidade dos PALOP era bastante similar, nomeadamente no que respeita à existência e disponibilização de estudos dispersos, que não evidenciavam quaisquer critérios organizativos.

O desenvolvimento do projecto de Difusão Estatística nos cinco permitiu a melhoria de competências ao nível da divulgação da informação através da comunicação social, da edição de publicações e, em particular, da divulgação através da Internet. Os resultados a este nível foram globalmente positivos e, com excepção de Angola, todos os países dispõem hoje de uma página na Internet, onde divulgam e publicam regularmente a sua produção estatística. Nos casos de Cabo Verde e Moçambique, foram construídos portais que permitem uma elevada capacidade de difusão da informação estatística produzida, bem como de um leque variado de informações técnicas e metodológicas, documentais, sobre legislação, etc.: o STATLINE, Portal do Sistema Estatístico Nacional de Cabo Verde e o Portal de Estatísticas de Moçambique.

2.3 O contributo da cooperação estatística portuguesa para a consolidação das capacidades estatísticas

Os trabalhos de campo desenvolvidos nos países beneficiários mostram que, de uma forma geral, foram alcançados resultados muito positivos nos vários domínios estatísticos onde se verificou a intervenção da Cooperação Portuguesa. Contudo, nalguns países e situações específicas, observou-se uma evolução irregular das acções de cooperação nos últimos anos, ficando os resultados, em termos quantitativos, aquém do esperado. Mas, quando analisados na sua dimensão qualitativa, estes mesmos resultados permitem realçar o significado e a importância das intervenções da Cooperação Portuguesa nos sistemas estatísticos dos PALOP,

tendo em conta as situações de partida em cada um dos países. Essa importância é confirmada pelo grau de autonomia técnica adquirida em matérias específicas, como sejam as classificações estatísticas, o índice de preços no consumidor, as estatísticas do comércio externo, a compilação de Contas Nacionais, ou as publicações estatísticas.

O quadro seguinte sintetiza opiniões expressas por colaboradores dos INE acerca da importância relativa da Cooperação Portuguesa para a consolidação dos vários domínios das actividades estatísticas. Como se pode ver, as opiniões variam consoante se trata do período anterior ou posterior a 2004, altura em que as acções de cooperação foram repartidas entre os Acordos Bilaterais e o Projecto Complementar Português. A ideia de que a participação portuguesa foi praticamente imprescindível antes de 2004 reflecte o facto de ser um período decisivo na construção dos Sistemas Estatísticos Nacionais e na construção das condições básicas para o seu funcionamento. As acções da Cooperação Portuguesa, que então aconteceram de forma alargada (apoio no desenho institucional, missões, estágios, formação, assistência técnica, financiamento, etc.) e com relativa intensidade, foram determinantes para a construção dos quadros institucionais, criação e harmonização das classificações, dotação de infra-estruturas estatísticas e edificação de uma capacidade básica de produção estatística.

QUADRO A5 - 2:
Importância atribuída às acções da Cooperação Portuguesa
na consolidação dos vários domínios

Domínios	1998-2003	2004-2008
Acordos Bilaterais		
Apoio Institucional	Imprescindível	Importante
Classificações, Conceitos e Nomenclaturas	Imprescindível	Imprescindível
Infra-Estruturas Estatísticas	Imprescindível	Importante
Produção Estatística	Imprescindível	Importante
Contas Nacionais	Importante	Importante
Operações Estatísticas de Base	Importante	Importante
Difusão Estatística	Importante	Importante
PCP (2004-2008)		
Apoio Institucional	-	Importante
Contas Nacionais	-	Importante
Estatísticas de Curto Prazo das Empresas	-	Importante
Estatísticas Anuais das Empresas	-	Importante

Nota: O inquérito colocava quatro níveis de resposta: insignificante, pouco expressivo, importante e imprescindível

Fonte: Os relatórios dos trabalhos de campo realizados nos cinco países

A consolidação institucional é fundamental para o aprofundamento da capacidade estatística. Ela pressupõe a existência de uma estrutura legal e organizacional moderna e funcional, uma adequada dotação de recursos humanos e técnicos e o reconhecimento da sua credibilidade e confiabilidade pelo conjunto dos utilizadores nacionais e internacionais. Do ponto de vista da estrutura institucional e organizacional, podemos ver que ela está garantida em todos os países, pelo menos através das respectivas leis de bases do sistema estatístico e do conjunto da regulamentação complementar. Contudo, muitos aspectos de funcionamento requerem a continuação da assistência externa, nomeadamente, nos domínios da organização e gestão administrativa e financeira e da formação de recursos humanos e técnicos.

É consensual a importância atribuída à Cooperação Portuguesa no domínio da formação de recursos humanos e técnicos. Mas a consolidação institucional pressupõe não apenas a formação inicial dos quadros necessários, mas a capacidade dos INE multiplicarem os efeitos dessa formação através de externalidades positivas ao nível da reprodução dos recursos. Um dos problemas que se pode colocar, e em parte se tem colocado, é a rotatividade dos técnicos, que impede a transmissão dos conhecimentos e o adequado aproveitamento dos efeitos positivos da formação no quadro da cooperação externa.

Como vimos, a situação varia entre os PALOP e parece estar associada às condições da estabilidade profissional e, mesmo, às condições mais gerais do desenvolvimento dos países. Os resultados dos trabalhos de campo em Cabo Verde e Moçambique referem que a saída de técnicos tem sido reduzida e que a transmissão de conhecimentos tem funcionado, permitindo que os respectivos INE funcionem sem rupturas e com alguma capacidade técnica endogeneizada. Prova dessa capacidade é a assistência técnica que já forneceram aos institutos da Guiné-Bissau e de São Tomé. Mas a situação é diferente nos casos de Angola e São Tomé e Príncipe, onde a elevada rotatividade dos técnicos, reconhecida nos relatórios de campo, acaba por se reflectir na reprodução da dependência desses institutos em relação à formação externa dos recursos. É significativo que os técnicos desses países sejam aqueles que mais identificaram a formação como tarefa ainda prioritária no quadro da Cooperação Portuguesa.

3. Perspectivas de evolução da Cooperação Portuguesa e da cooperação entre os PALOP

Os trabalhos de campo mostram que os resultados das acções da Cooperação Portuguesa são, em geral, muito positivos e que traduzem a evolução significativa que se verificou nos sistemas estatísticos nacionais, na sua capacidade produtiva e na autonomia técnica adquirida em diversas matérias estatísticas. Contudo, continuam a verificar-se deficiências e limitações na cooperação, que implicam a necessidade de revisões e de aprofundamentos no modelo de cooperação, de forma a superar essas deficiências, mas também a potenciar novas oportunidades de desenvolvimento da cooperação.

Os trabalhos de campo identificaram um conjunto de necessidades que os cinco países ainda sentem, sugerem modalidades de intervenção da Cooperação Portuguesa e fazem algumas recomendações para o futuro. As secções seguintes fazem uma síntese dos resultados desses trabalhos, numa perspectiva de desenvolvimento da cooperação com Portugal e entre os cinco países africanos de língua portuguesa.

3.1 Necessidades de cooperação e formas de intervenção

As necessidades identificadas reflectem diferentes níveis de desenvolvimento das actividades estatísticas em cada um dos países e, por isso mesmo, remetem para modalidades de cooperação também diferentes, tanto no que se refere à natureza das acções, como aos níveis de financiamento dessas acções. Tal como na secção anterior, podemos fazer uma síntese dos resultados dos trabalhos de campo por domínios de intervenção.

Apoio Institucional

Em Angola e São Tomé e Príncipe considera-se a formação dos recursos humanos como tarefa ainda prioritária, campo em que a cooperação bilateral é importante. Em Cabo Verde e Moçambique o problema é colocado ao nível da gestão dos recursos humanos, quer através do desenvolvimento de instrumentos de gestão (Estatutos de pessoal, gestão por resultados, etc.), quer da organização e funcionamento das áreas administrativa, financeira e de recursos humanos. Neste caso, considera-se como necessária a disponibilidade de peritos de recursos humanos, assim como o apoio à concepção e desenvolvimento de propostas para reforço da actividade estatística descentralizada e para uma gestão mais moderna dos recursos.

Neste domínio, considera-se ainda como necessário um conjunto de medidas ao nível do planeamento e controlo da actividade estatística, englobando a melhoria dos mecanismos de planeamento, acompanhamento e avaliação do Sistema Estatístico Nacional; a melhoria dos mecanismos de coordenação estatística do SEN e da utilização de dados administrativos; e, ainda, a organização e funcionamento da unidade de gestão informática. Formas de intervenção consideradas são a assistência institucional em geral, as visitas de trabalho e missões e a assistência técnica e financeira para gestão do sistema de informática.

Classificações, Conceitos e Nomenclaturas

As necessidades identificadas vão desde aspectos de base em relação a conceitos e nomenclaturas, até questões de revisão de nomenclaturas, gestão e troca de experiências. Em São Tomé e Príncipe continua-se a dar prioridade à formação, na Guiné-Bissau colocam-se problemas relativos à definição de conceitos e à revisão da CAE, enquanto em Angola a

preocupação principal é com o desenvolvimento das classificações de profissões. Assistência técnica e estágios são as modalidades de acções consideradas.

Em Moçambique, identificou-se como prioritária a gestão das classificações (concepção de modelos comuns de entrada de dados com códigos harmonizados e comparáveis internacionalmente) e a continuação das acções ao nível da concepção e revisão das nomenclaturas. Para isso, são necessárias missões de curta duração, com o objectivo de avaliar os códigos utilizados na classificação das actividades e dos produtos, assim como a continuação de estágios e técnicos dos INE dos cinco. Em Cabo Verde considera-se que, independentemente da autonomia relativa de cada SEN, são de extrema utilidade os seminários para troca de experiências.

Infra-estruturas estatísticas

Em São Tomé e Príncipe, a formação continua a ser considerada como prioritária. Em Angola e Guiné-Bissau, a prioridade é colocada ao nível da gestão dos Ficheiros de Unidades Estatísticas (utilização, actualização, etc.) e da gestão da rede informática. Este é um dos domínios que merece mais atenção em Angola relativamente à identificação de necessidades. São considerados, também, a cartografia censitária, desenvolvimentos nas metodologias de amostragens e tratamento de dados com recurso a softwares sofisticados. Em Cabo Verde, a preocupação principal é com o Sistema de Informação Geográfica (SIG), que o país pretende construir e para o qual a experiência do INE-P é tida como fundamental. No conjunto das prioridades enunciadas, as acções de cooperação esperadas são a assistência técnica e a formação.

Produção Estatística

A este nível, são consideradas variadíssimas áreas de produção estatística em que os INE revelam insuficiências, sobretudo, nas áreas sociais e demográficas. Em Angola, são identificadas as necessidades no campo das estatísticas da educação, saúde, justiça, etc. Em Cabo Verde, as prioridades são para as estatísticas de construção, turismo, saúde, justiça, trabalho e agricultura, enquanto em Moçambique se considera a prioridade das estatísticas do turismo.

Outras áreas de produção estatística consideradas são as estatísticas de conjuntura e as de curto prazo. Neste caso, são consideradas desde acções de natureza metodológica (metodologia do inquérito às empresas, análise de dados, construção de amostras) ao reforço na produção (índice de comércio externo, índice de produção industrial, indicadores de confiança, inquéritos anuais das empresas, etc.).

O desenvolvimento do IPC continua a ser uma prioridade em quase todos os países. Os técnicos da Guiné-Bissau realçam todo o procedimento de natureza metodológica, em particular, as técnicas de inquérito, interpretação de resultados dos inquéritos às famílias para actualização dos ponderadores e, ainda, a recolha de dados, apuramento, cálculo e análise dos dados relativos ao IPC a nível nacional. Em Moçambique, coloca-se a necessidade de continuar o desenvolvimento da aplicação informática do IPC.

As acções referidas nos vários campos da produção estatística são a assistência técnica e financeira, missões, formação e estágios. De Cabo Verde, chama-se a atenção para a importância das visitas de estudo aos outros INE que tenham desenvolvido estatísticas de curto de prazo de empresas, para as trocas de experiência verificadas ou que se venham a verificar nesta área e, também, para o conhecimento e formação em softwares específicos que venham a ser desenvolvidos.

Contas Nacionais

No domínio das contas nacionais, a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe são os países com maiores fragilidades estruturais, continuando a revelar enormes carências ao nível da capacidade técnica e das estatísticas de base necessárias para criar um verdadeiro sistema de contas nacionais. O INE da Guiné-Bissau considera que continua a necessitar de assistência externa em operações para a elaboração das contas nacionais, tais como a apropriação dos inquéritos às famílias e do recenseamento às empresas e a compilação das contas das sociedades financeiras e não financeiras dos sectores institucionais das contas nacionais. Moçambique identificou como necessidade a continuação da concepção do manual das contas nacionais e a capacitação de técnicos.

Difusão Estatística

Os diferentes níveis de evolução dos cinco países em termos de difusão estatística colocam, naturalmente, diferentes necessidades de cooperação futura. No caso de Angola, que ainda não dispõe de uma página na Internet, esta é uma necessidade absoluta. Além disso, são apresentadas como necessidades a normalização das publicações e o apoio na organização e modernização da Biblioteca do INE, bem como o apoio ao nível do marketing e publicidade. Para a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, continua a ser necessária a formação sobre métodos e técnicas de manutenção e desenvolvimento das páginas oficiais dos INE, que apresentam um estágio de evolução muito atrasado em relação a Cabo Verde e Moçambique. Neste último caso, são consideradas como acções ainda prioritárias a elaboração do manual editorial visual; a finalização da política de difusão, particularmente, na área de micro dados; a gestão da informação, na vertente da análise e crítica da informação; e as lacunas na gestão de arquivos sobre publicações e outros.

3.2 Algumas recomendações dos trabalhos de campo

Na sequência da identificação de necessidades que poderão ser resolvidas através da Cooperação Portuguesa, os trabalhos de campo avançam algumas recomendações para o desenvolvimento futuro da cooperação. Podemos sintetizá-las nos pontos que seguem.

- ▶ Todos os países consideram que a continuidade da cooperação com Portugal é da maior importância, tendo em conta, principalmente, o conjunto de vantagens identificadas nos pontos fortes da Cooperação Portuguesa.
- ▶ A cooperação bilateral é o instrumento fundamental da cooperação estatística. Portugal deve procurar a articulação da sua cooperação bilateral com o PCP e o PIR-PALOP, cabendo ao INE de cada um dos cinco a coordenação dessas acções com as dos outros parceiros internacionais.
- ▶ A Cooperação Portuguesa deve continuar a contemplar a possibilidade do desenvolvimento de formas de cooperação transversal no espaço PALOP, sobretudo em áreas onde as competências locais (de Cabo Verde e Moçambique, por exemplo) estão desenvolvidas. Para além de outras razões, essa cooperação transversal permite o desenvolvimento de capacidades de formação no seio dos cinco.
- ▶ Uma recomendação fundamental relaciona-se com o melhoramento dos sistemas de planeamento e execução das acções de cooperação. É importante o cumprimento efectivo das acções programadas, podendo a sua execução ser condicionada ao cumprimento de determinadas condições prévias por parte dos países beneficiários.
- ▶ É indispensável a criação de sistemas de seguimento dos programas e acções de cooperação, incluindo a elaboração de relatórios de execução física e financeira, missões de supervisão e avaliação periódica, realizada numa base inferior ao ano.
- ▶ As áreas actuais de intervenção da cooperação devem ser mantidas, mas tendo em conta a capacidade de resposta do INE-P, quer em termos de recursos humanos, quer de recursos financeiros.
- ▶ Portugal deve reforçar a componente financeira dos seus programas de cooperação. A continuação do contributo financeiro do IPAD é indispensável para que as relações de cooperação entre os INE possam ser aumentadas e aprofundadas.
- ▶ A assistência técnica no terreno deve continuar e com estadas mais longas. Seria muito útil a criação de mecanismos de seguimento dos técnicos envolvidos nas acções de cooperação.
- ▶ A continuidade da formação é indispensável para os INE dos cinco. Os programas de formação devem aumentar o número de acções locais, porque permitem integrar maior número de formandos. Os programas devem, ainda, incluir bolsas de estágios de curta e média duração, nomeadamente, nos INE-PALOP mais avançados.

ANEXO 6 – INDICADORES DE APOIO À ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Os Termos de Referência do presente estudo prevêem a definição de “*um conjunto de indicadores para os critérios de avaliação definidos, que traduzam os resultados obtidos durante o período em análise*”. Os indicadores e os métodos para monitorizar o progresso das intervenções devem ser estabelecidos na fase de concepção dos programas, devendo os responsáveis pelo seu cálculo assegurar a recolha de informação sobre realizações e resultados e os responsáveis pela gestão dos programas garantir a existência de sistemas de informação que permitam coligir os dados e analisar, na mesma base, a sua evolução ao longo do tempo.

A definição, *a posteriori*, de indicadores de resultados, num contexto em que a informação existente não permite sequer a adequada quantificação das realizações, constitui um exercício de difícil execução, que inevitavelmente não se desliga do conhecimento prévio da exiguidade da informação disponível, e com resultados muito limitados para a avaliação dos critérios, tendo em consideração o longo período sobre o qual recai a avaliação, a diversidade de domínios que abrange e a dificuldade de isolar os efeitos num contexto em que não estão quantificados os resultados e existem outros doadores a intervir nos domínios sujeitos a análise.

A equipa de avaliação concebeu um conjunto de indicadores que poderiam evidenciar alguns grandes resultados da Cooperação Portuguesa na área da estatística tendo em consideração:

(i) A necessidade de privilegiar indicadores **simples** que pudessem ser **calculáveis** com informação que julgámos ser possível reunir sem um grande esforço por parte dos actores, pelo que o exercício efectuado não pretendeu identificar de forma sistemática os indicadores mais adequados para avaliar os resultados no âmbito de cada critério e foi condicionado, *a priori*, pelo conhecimento da exiguidade da informação disponível;

(ii) privilegiar a informação passível de ser recolhida junto dos beneficiários das intervenções, uma vez que o que se pretende é avaliar os resultados e não as realizações (por exemplo, não se pretende avaliar o número de horas de formação ministradas, a menos que algum objectivo se referisse explicitamente a esse efeito ou que fosse possível comparar o número de horas previsto com o efectivamente realizado);

108 (iii) privilegiar a aproximação a **grandes resultados** (e não propriamente por domínio), nomeadamente no que se refere à eficácia, uma vez que não estão estabelecidas metas para os objectivos globais e específicos, que por sua vez também não estão definidos adequadamente ao nível da concepção;

(iv) avaliar os impactos por aproximação a **tendências** face ao objectivo global das intervenções (no que respeita à capacitação dos SEN avaliada em função da respectiva maturidade), e aos seus efeitos sobre os beneficiários e utilizadores da informação estatística (impactos sobre o

contexto da intervenção), mesmo sabendo que não seria possível, na maior parte dos casos, isolar os efeitos da Cooperação Portuguesa num contexto em que os resultados mais básicos não se encontram quantificados e existem outros doadores que intervêm sobre a generalidade dos domínios em análise.

Os indicadores concebidos encontram-se a seguir sistematizados em tabelas, organizadas por critério de avaliação, que identificam a respectiva fórmula de cálculo e algumas considerações sobre a sua pertinência para a avaliação do critério, tendo em consideração as opções metodológicas acima referidas.

O cálculo dos indicadores não foi possível num número significativo de casos por inexistência de informação que o suportasse, nomeadamente de informação recolhida durante a fase de campo. A informação solicitada durante a execução do trabalho de campo e após a sua conclusão não foi possível de reunir pela maioria dos beneficiários, nalguns casos porque se revelou muito exigente face à informação que os INE têm disponível, sendo que alguns deles não disponibilizaram até ao encerramento do estudo dados simples como o actual número de técnicos do respectivo INE).

Na sequência das tabelas são apresentados apenas os resultados dos indicadores calculados ou a informação parcial que foi possível reunir. Não é efectuada a sua análise neste anexo, a qual se inclui, quando considerado pertinente, no capítulo referente à análise dos critérios.

Optou-se por manter os indicadores cujo cálculo não foi possível por se considerar que podem constituir uma base (muito incompleta, face aos objectivos visados e às condicionantes acima referidas) para um trabalho futuro a efectuar ao nível da concepção.

1. Relevância

O conjunto de indicadores que se apresenta no quadro seguinte (Quadro A6 - 1) pretende apoiar a análise da relevância da Cooperação Portuguesa na área das estatísticas tendo em consideração, quer a necessidade de avaliar a correspondência entre as acções aprovadas e as necessidades identificadas pelo país como sendo susceptíveis de apoiar, quer a relevância da Cooperação Portuguesa face a outros doadores na área da estatística.

**QUADRO A6 - 1:
Indicadores de apoio à análise da relevância**

Código	Designação do indicador	Fórmula de cálculo	Unid.
RE01	Taxa de aprovação das acções solicitadas pelo país beneficiário	Nº de acções de cooperação aprovadas / Nº de acções de cooperação solicitadas pelo país beneficiário	%
		<i>Avalia a capacidade de resposta da Cooperação Portuguesa às necessidades evidenciadas pelos beneficiários. Normalmente é medido em nº de solicitações, mas pode ser ponderado em função da dimensão (financeira, duração, ...) das mesmas. A desagregação por domínios é aconselhável.</i>	
RE02	Evolução do perfil de cooperação por domínio de intervenção ao longo do período	Estrutura das acções de cooperação por domínio de intervenção	%
		<i>Analisa a distribuição do número de acções entre os vários domínios de cooperação estatística, com o intuito de verificar a adequação das acções às necessidades e prioridades dos países beneficiários ao longo do período. É desejável uma classificação prévia que permita normalizar o nº de acções.</i>	
RE03	Relevância da Cooperação Portuguesa no financiamento internacional das actividades estatísticas	Financiamento das actividades estatísticas disponibilizado pela Cooperação Portuguesa / Financiamento total das actividades estatísticas disponibilizado pelos parceiros da cooperação externa	%
		<i>Avalia o peso relativo dos financiamentos da Cooperação Portuguesa no total de financiamentos externos dos doadores na área da estatística em cada país. Valores mais altos significam uma maior relevância da Cooperação Portuguesa, mas também uma maior dependência.</i>	
RE04	Grau de afectação de técnicos estatísticos do INE-PALOP a acções de cooperação estatística portuguesa	Nº de técnicos estatísticos do INE-PALOP afectos a acções de cooperação estatística / Total de técnicos estatísticos do INE-PALOP	%
		<i>Pretende avaliar a relevância das acções da Cooperação Portuguesa para a formação dos técnicos estatísticos de cada INE, no sentido em que uma % substancial de técnicos envolvidos nas acções de cooperação indica uma abrangência de áreas de intervenção mais alargada, sendo desejável a comparação de resultados com os de outros doadores a actuar nesta área e a desagregação por domínios.</i>	

Fonte: Equipa de avaliação

RE02 – Evolução do perfil de cooperação por domínio de intervenção ao longo do período

A introdução deste indicador pretende avaliar alterações no tipo de acções realizadas e, por essa via, identificar a evolução das necessidades evidenciadas pelos países nas solicitações efectuadas, uma vez que não são conhecidos os dados que permitem calcular o RE01, mais adequado para a análise deste critério.

O cálculo do indicador incidiu sobre a agregação dos anos de dois períodos, a fim de analisar a evolução da tipologia de intervenções - mais orientadas para o apoio ao enquadramento da actividade ou, ao invés, mais direccionadas para actividade e produção estatística propriamente dita - que dominaram na parte inicial versus parte final do período de avaliação.

Os resultados deste indicador são sempre limitados porque a “dimensão” dos domínios é diferente (o domínio do Apoio Institucional, por exemplo, inclui acções muito variadas), o que exige uma maior desagregação de alguns deles para se retirarem conclusões e a sua eventual classificação em função do tipo de acção (acções mais básicas ou mais avançadas, para aferir a alteração de perfis dentro da mesma área). No mesmo sentido, as acções solicitadas são de

diferentes grandezas em termos de duração pelo que o número de acções deveria ser normalizado tendo em consideração este facto. Estas considerações aplicam-se ao indicador RE01.

QUADRO A6 - 2:
Acordos Bilaterais - Distribuição do número de acções por domínio

	1999-2003	2004-2008	1999-2008
Apoio Institucional	35%	40%	37%
Infra-estruturas Estatísticas	3%	5%	4%
Classificações, Conceitos e Nomenclaturas	15%	22%	18%
Produção Estatística	24%	20%	23%
Contas Nacionais	4%	2%	3%
Operações Estatísticas de Base	8%	5%	7%
Difusão Estatística	11%	6%	9%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Equipa de avaliação, com base em informação do INE-P

QUADRO A6 - 3:
PCP - Distribuição do número de acções por domínio

	2006	2007
Acompanhamento, Coordenação e Gestão Geral do Projecto	5%	21%
Apoio Institucional	5%	14%
Estatísticas Anuais das Empresas	68%	29%
Estatísticas de Curto Prazo das Empresas	0%	21%
Contas Nacionais	21%	14%
Total	100%	100%

Fonte: Equipa de avaliação, com base nos relatórios de execução do PCP

RE03 – Relevância da Cooperação Portuguesa no financiamento internacional das actividades estatísticas

Apenas foi possível calcular os valores deste indicador para o período 2006-08, com base em alguns documentos de organizações internacionais (nenhum país disponibilizou dados para o cálculo deste indicador). A relevância da Cooperação Portuguesa para cada um dos PALOP, quando avaliada em termos da importância dos fluxos financeiros de ajuda na área da estatística, diminui com o aumento do número de doadores a intervir nesta área e o volume das suas contribuições financeiras. A importância relativa do financiamento português foi, neste enquadramento, menor para os países que dispõem de maior capacidade para atrair financiamentos externos (Moçambique e Angola).

QUADRO A6 - 4:
Importância relativa do financiamento português

	Angola	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe
% da Cooperação Portuguesa no total de financiamento internacional (2006-08)	1,1%	11,9%	28,7%	0,6%	16,4%

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados da OECD, PARIS 21 (2009). Partner Report on Support to Statistics (PRESS). Volume 2, 2008 Round. Paris, PARIS21 - OECD/DCD

RE04 – Grau de afectação de técnicos estaticistas do INE-PALOP a acções de cooperação estatística portuguesa

A informação sobre o número de técnicos envolvidos nas acções de cooperação não foi sistematizada por nenhum dos actores nos 11 anos a que se refere a avaliação. Esta informação, tal como, por exemplo, o número de horas de formação por acção/domínio, são fáceis de recolher no futuro se estiver prevista a sua recolha no âmbito da programação. A sua análise será mais interessante se confrontada com indicadores idênticos para outros doadores.

2. Eficiência

A análise da eficiência depende muito dos dados fornecidos pelo sistema de informação de acompanhamento das acções, envolvendo informação externa apenas para efeitos de comparação face a padrões que se recolhem através da análise de programas da mesma natureza. Este é um dos critérios que facilmente pode ser avaliado caso existam no futuro relatórios de execução e indicadores de realização, pelo que os cálculos apenas foram efectuados para o PCP e para o ano de 2007, para os quais existem relatórios anuais de execução com informação que confronta a realização com o programado ao nível da concepção.

**QUADRO A6 - 5:
Indicadores de apoio à análise da eficiência**

Código	Designação do indicador	Fórmula de cálculo	Unid.
EF01	Taxa de execução financeira dos montantes programados para acções de cooperação estatística	Valor executado das acções de cooperação / Valor previsto para acções de cooperação	%
		<i>A fórmula de base deste indicador é linear, na medida em que, tendo havido lugar a uma prévia programação de actividades e respectiva afectação financeira, o seu resultado ilustra o grau de conformidade das verbas inicialmente destinadas às acções de cooperação com os montantes efectivamente despendidos. A sua análise deve ser efectuada em conjunto com o indicador seguinte.</i>	
EF02	Taxa de execução das acções de cooperação previstas	Nº de acções previstas efectivamente executadas / Total de acções previstas	%
		<i>Este indicador é a adaptação à quantificação do número de acções desenvolvidas na mesma óptica do indicador anterior (complementa EF01).</i>	
EF03	% de acções iniciadas com desfasamento temporal inferior a 30 dias	Nº de acções iniciadas com desfasamento temporal inferior a 30 dias face à data de início prevista / Nº de acções realizadas	%
		<i>Avalia a eficiência da execução face à calendarização prevista, na medida em que quantifica as acções realizadas sem atraso, ou atrasos insignificantes. O nº de dias poderá ser alterado em função do que se considera um atraso insignificante neste tipo de intervenção e nos diferentes domínios.</i>	
EF04	% de acções iniciadas com desfasamento temporal superior a 30 dias	Nº de acções iniciadas com desfasamento temporal superior a 30 dias face à data de início prevista / Nº de acções realizadas	%
		<i>Avalia a eficiência da execução face à calendarização prevista, na medida em que quantifica as acções realizadas com atraso relevante. O nº de dias poderá ser alterado em função do que se considera um atraso relevante neste tipo de intervenção e nos diferentes domínios.</i>	
EF05	Custo médio diário per capita incorrido com a realização de estágios/visitas de técnicos estatísticos do INE-PALOP no/ao INE-Portugal	Despesa média diária per capita associada a estágios de estatísticos do INE-PALOP no/ao INE-Portugal (excluindo a imputação de custos indirectos)	Eur
		<i>Quantifica e avalia a razoabilidade dos custos associados às tipologias de acções estágios/visitas, tendo em vista a comparabilidade dos resultados apurados com acções similares desenvolvidas por outras entidades cooperantes.</i>	
EF06	Desvio padrão do custo médio per capita incorrido com a realização de estágios/visitas de técnicos estatísticos do INE-PALOP no/ao INE-P	Desvio padrão da despesa média per capita associada a estágios/visitas de técnicos estatísticos do INE-PALOP no/ao INE-P (excluindo a imputação de custos indirectos)	Eur
		<i>O cálculo do desvio padrão dos valores apurados como custo médio dos estágios/visitas avalia o grau de variabilidade dos dados-base, enquanto medida de dispersão dos mesmos.</i>	
EF07	Custo médio diário per capita incorrido com a deslocação de técnicos do INE-P ao INE-PALOP, sob a forma de missões	Despesa média diária per capita associada a missões de técnicos do INE-P ao INE-PALOP (excluindo a imputação de custos indirectos)	Eur
		<i>O argumento para a inclusão deste indicador é semelhante ao do indicador EF05, adaptado à tipologia de acção "missões"</i>	

Fonte: Equipa de avaliação

EF01 – Taxa de execução financeira dos montantes programados para acções de cooperação estatística e EF02 – Taxa de execução das acções de cooperação previstas

A análise dos dois primeiros indicadores numa óptica de eficiência deve ser efectuada em conjunto, pelo que se apresenta uma sistematização dos valores apurados.

**QUADRO A6 - 6:
Execução física e financeira do PCP (2006 e 2007)**

	2006	2007
EC01 - Taxa de execução financeira	47%	32%
EC02 - Taxa de execução das acções	48%	38%

Fonte: Relatórios de execução do PCP

No PCP verifica-se que as taxas de execução anuais ficaram muito abaixo do previsto mas que houve, em termos globais, um equilíbrio entre realização física (48% e 38%) e financeira (47% e 32%), evidenciando racionalidade na execução e articulação entre actividades realizadas e a afectação de recursos financeiros.

O relatório de execução do protocolo estabelecido entre o IPAD e o INE-P no ano de 2007 permite evidenciar também uma boa adequação entre o grau de realização das acções e o valor executado, tendo o acréscimo no número de acções (mais 23% que o programado) superado o acréscimo em termos orçamentais (mais 6% que o programado).

3. Eficácia

A análise dos resultados ao nível da eficácia é de difícil quantificação face à não tradução dos objectivos em metas e à ausência de informação prévia ao nível das realizações globais e por domínio (apenas no domínio das classificações, conceitos e nomenclaturas existe informação sistematizada sobre o alcance dos resultados face ao que estava previsto nesta fase do projecto comum).

Na ausência de resultados por domínio, optou-se por tentar recolher dados que permitissem de alguma forma avaliar resultados relativos ao objectivo global de cooperação, nomeadamente no que respeita à maior capacidade para produzir e difundir estatísticas mais variadas e de melhor qualidade. Em simultâneo tentou-se igualmente isolar a intervenção da Cooperação Portuguesa, mesmo correndo alguns riscos associados ao facto de Portugal não ser o único doador nos domínios estatísticos referidos e do período de avaliação ser muito longo para permitir uma sistematização credível desses dados. Ainda assim, apenas Cabo Verde conseguiu dar informação que permitiu estabelecer uma aproximação aos resultados obtidos pela acção da Cooperação Portuguesa.

**QUADRO A6 - 7:
Indicadores de apoio à análise da eficácia**

Código	Designação do indicador	Fórmula de cálculo	Unid.
EC01	Grau de concretização da harmonização das classificações, conceitos e nomenclaturas	Nº de classificações harmonizadas / Nº de classificações a harmonizar com o apoio do INE-P	%
		<i>Avalia o trabalho efectuado no âmbito da revisão das classificações identificando o alcance de objectivos de realização de estudos técnicos e publicação das "novas" classificações</i>	
EC02	Taxa de crescimento do número de publicações do INE-PALOP ao longo do período	Nº de publicações do INE-PALOP no final do período / Nº de publicações do INE-PALOP no início do período - 1	%
		<i>Mede o dinamismo do INE do país no que toca à produção e publicação de estatísticas, através da comparação do nº de publicações no início e fim do período de avaliação</i>	
EC03	Contributo da Cooperação Portuguesa para o actual volume de produção/publicação estatística do INE-PALOP	Nº de publicações actualmente disponibilizadas pelo INE-PALOP em que o contributo da Cooperação Portuguesa foi importante nos últimos 10 anos / Total de publicações actuais do INE-PALOP	%
		<i>Como complemento ao indicador anterior, o presente visa proporcionar uma medida da contribuição da Cooperação Portuguesa para o alcance dos resultados em termos de produção e difusão estatísticas</i>	
EC04	Percentagem de publicações do INE-PALOP disponíveis para consulta no website do INE-PALOP	Nº de publicações do INE-PALOP disponíveis para consulta na Internet / Total de publicações do INE-PALOP	%
		<i>Constituindo-se a Internet como o meio privilegiado e generalizado para a divulgação das produções estatísticas na actualidade, e tendo a Cooperação Portuguesa intervindo na construção de sites dos INE nos PALOP no âmbito do domínio de Difusão, o indicador avalia a capacidade do INE para publicar no site a totalidade das suas publicações.</i>	

Fonte: Equipa de avaliação

EC01 – Grau de concretização da harmonização das classificações, conceitos e nomenclaturas

O quadro seguinte apresenta o ponto de situação de cada um dos países relativamente à revisão das classificações, conceitos e nomenclaturas em vigor. Mais uma vez se destacam Cabo Verde e Moçambique como sendo os países onde tais processos de revisão se revelam mais expeditos.

**QUADRO A6 - 8:
Grau de concretização da revisão de classificações (2008)**

	Angola	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe
Estudos técnicos	67%	83%	60%	83%	67%
Publicação	67%	83%	60%	67%	67%

Fonte: Equipa de avaliação, com base Documento "Classificações, Conceitos e Nomenclaturas - Importância e evolução", disponibilizado num Seminário sobre o domínio em Novembro de 2008

EC02 – Taxa de crescimento do número de publicações do INE-PALOP ao longo do período

Apenas foi possível recolher dados relevantes para Moçambique e Cabo Verde, tendo em consideração a evolução do número de publicações produzidas entre início (1998) e o final do período de avaliação (2008). No caso de Cabo Verde o número de publicações triplicou, enquanto Moçambique decuplicou o seu número de publicações, o que evidencia um crescimento substancial da capacidade de produção estatística.

EC03 – Contributo da Cooperação Portuguesa para o actual volume de produção/publicação estatística do INE-PALOP

Este indicador pretende complementar o anterior, no sentido de isolar o contributo da Cooperação Portuguesa para a actual capacidade de produção estatística dos PALOP. Trata-se de uma aproximação a um resultado global, uma vez que a actuação nos domínios em análise não é exclusiva da Cooperação Portuguesa. A formulação do indicador privilegiou a possibilidade do seu cálculo no âmbito dos trabalhos de campo, contudo apenas foi possível recolher informação sobre o apoio da cooperação na produção e difusão das publicações cabo-verdianas. Os dados recolhidos mostram que à data das missões de campo realizadas pela equipa de avaliação, 13 das 20 publicações (65%) do INE Cabo Verde obtiveram, em algum momento durante o período em análise, um apoio da Cooperação Portuguesa que se revelou importante para a sua actual produção e publicação.

EC04 – Percentagem de publicações do INE-PALOP disponíveis para consulta no website do INE-PALOP

Apenas foi possível recolher informação para Moçambique e Cabo Verde, que disponibilizam, respectivamente, 95% e 100% das suas publicações para consulta nos *sites* dos INE. O apoio à construção e manutenção dos *sites* efectuado no âmbito do domínio Difusão terá cumprido, certamente, um dos seus objectivos (pressupõe-se que este seria um desses objectivos). Este indicador não teria aplicação em Angola, que não tem *site*, e uma consulta rápida às páginas dos outros dois países permite concluir que o desempenho será certamente inferior aos referidos e que os dados disponíveis, sobretudo em São Tomé e Príncipe, estão muito desactualizados.

4. Impacto

Os impactos são analisados com mais rigor relativamente às acções que terminaram há mais tempo e repercutem-se no contexto em que se desenvolvem as intervenções, seja nos beneficiários directos – os INE-PALOP –, seja nos destinatários finais das acções – os

utilizadores da informação estatística produzida pelos institutos, nomeadamente as entidades públicas e privadas que utilizam essa informação na sua actividade.

O cálculo dos impactos depende significativamente da existência de resultados quantificados para que se possam isolar os efeitos das intervenções. Por exemplo, seria interessante avaliar a percentagem de documentos metodológicos (implicaria a definição mais precisa do que se entende por documentos com estas características) realizados no âmbito das intervenções da Cooperação Portuguesa que ainda continua a ser utilizada pelos beneficiários após 8 anos contados a partir da conclusão das acções em que os documentos foram elaborados e comparar o resultado deste indicador com os de outros doadores. Não sabendo, desde logo, o número de documentos metodológicos elaborados e as datas da sua conclusão não faz sentido tentar calcular o indicador de impacto referido.

Neste contexto, optou-se por tentar calcular indicadores que aferissem o grau de maturidade dos SEN, no sentido de avaliar se a sua capacidade estatística efectivamente foi reforçada no período em análise, se os utilizadores da informação estatística (públicos, privados, nacionais e estrangeiros) procuram a informação publicada nos *sites*, se existe informação comparável com outros países em grandes publicações de referência e se existe um grande desfasamento entre a data de recolha e cálculo de alguns dados e a data da sua publicação.

QUADRO A6 - 9:
Indicadores de apoio à análise do impacto

Código	Designação do indicador	Fórmula de cálculo	Unid.
IM01	Disponibilidade de indicadores sobre o país em grandes publicações internacionais	Número de indicadores sobre o país disponíveis em grandes publicações internacionais / Número de indicadores existentes em grandes publicações internacionais <i>Avalia a capacidade dos organismos internacionais de referência na área estatística para calcular indicadores sobre cada um dos países, seja através dos dados nacionais, seja através de estimativas (a maior disponibilidade dos primeiros também facilita o cálculo das estimativas).</i>	%
IM02	Disponibilidade de indicadores sobre o país em grandes publicações internacionais com recurso a dados produzidos pelo INE-PALOP	Número de indicadores sobre o país disponíveis em grandes publicações internacionais produzidos pelo INE-PALOP / Número de indicadores sobre o país existentes em grandes publicações internacionais <i>Trata-se de um indicador que também avalia a maturidade dos sistemas estatísticos, no sentido em que sistemas mais maduros têm maior capacidade de produzir estatísticas variadas, satisfazendo as necessidades de um maior número de utilizadores da informação estatística. Avalia a proporção de indicadores calculados por organismos internacionais apenas com recurso a fontes nacionais (não inclui neste caso as estimativas efectuadas por estes organismos).</i>	%
IM03	Aferição da regularidade da produção estatística do INE-PALOP no domínio das contas nacionais	Desvio padrão face à data média prevista para a publicação de indicadores no domínio das contas nacionais <i>A disponibilização atempada de informação estatística prefigura-se como uma característica essencial e um dos factores de credibilização do próprio sistema, pelo que se torna pertinente a verificação da variabilidade associada às datas previstas para a publicação num dos domínios mais relevantes da actividade estatística.</i>	nº

Código	Designação do indicador	Fórmula de cálculo	Unid.
IM04	Desfasamento temporal entre a data de publicação e a data de referência dos dados censitários	Nº de meses que medeiam entre a data de publicação dos dados censitários e a respectiva data de referência	nº
		<i>Na linha do argumento apresentado para o indicador anterior, é de igual modo relevante aferir o período de tempo que medeia entre a divulgação dos dados e a data de referência dos mesmos. Sendo difícil, em SEN menos maduros, o apuramento de tais hiatos para a produção estatística de curto prazo, sugere-se a quantificação dos mesmos para operações de maior envergadura, como sejam os recenseamentos gerais.</i>	
IM05	Taxa de crescimento do número de consultas dirigidas ao website do INE-PALOP	Nº total de visitas anuais ao website do INE-PALOP no final do período / Total de visitas anuais ao website do INE-PALOP no ano seguinte ao lançamento do site - 1	%
		<i>Constituindo-se a Internet como o meio privilegiado e generalizado de difusão estatística, a quantificação dos acessos ao website do INE-PALOP indicia o grau de utilidade e o reconhecimento que os utilizadores regulares de estatísticas e o público em geral depositam na informação produzida pelos institutos. A consideração do ano seguinte ao do lançamento do website para efeitos de cálculo da taxa de crescimento justifica-se pelo facto de o ano de lançamento de um website não ser, em regra, representativo do respectivo perfil e frequência de acessos, antes constituindo um período de acesso generalizado ao website, amiúde induzido pela própria curiosidade dos utilizadores sobre a “nova forma de divulgar e comunicar a estatística”.</i>	

Fonte: Equipa de avaliação

IM01 – Disponibilidade de indicadores sobre o país em grandes publicações internacionais.

É comum encontrar nos anexos estatísticos das grandes publicações de referência (produzidas por organismos internacionais como o Banco Mundial, a ONU ou a OCDE) um conjunto de indicadores passíveis de calcular na totalidade em alguns países, mas cujo cálculo não se revelou possível no caso de outros, normalmente naqueles onde a informação local é mais limitada. A análise do número de indicadores “preenchidos” por país constitui uma aproximação à capacidade dos respectivos SEN para produzir a informação necessária ao cálculo de indicadores comparáveis internacionalmente sobre determinadas matérias.

Para o cálculo deste indicador e do IM02 utilizou-se, a título de exemplo, a base de dados que a ONU dispõe para acompanhamento dos indicadores dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, calculando, para cada um dos PALOP, no período entre 2003 e 2007, o número de indicadores que neste período apresentam resultados pelo menos uma vez em percentagem do total.

QUADRO A6 - 10:
Percentagem de indicadores de acompanhamento dos ODM calculados pelo menos uma vez entre 2003 e 2007

Angola	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe
48%	50%	57%	68%	48%

Fonte: Equipa de avaliação incidindo sobre a base de dados dos indicadores dos ODM da ONU

IM02 – Disponibilidade de indicadores sobre o país em grandes publicações internacionais com recurso a dados produzidos pelo INE-PALOP

O cálculo deste indicador seguiu o mesmo processo do indicador anterior, utilizando a mesma base de dados. Neste caso procurou-se avaliar que percentagem dos indicadores calculados (“preenchidos”) foi obtida apenas com recurso a fontes nacionais (não inclui, assim, no numerador, por exemplo, as estimativas efectuadas pela ONU). Trata-se de um indicador que avalia sobretudo a maturidade dos sistemas, tendo em consideração a sua capacidade para produzir informação relevante para os utilizadores (neste caso a ONU).

QUADRO A6 - 11:
Percentagem de indicadores de acompanhamento dos ODM cujo cálculo entre 2003 e 2007 foi efectuado apenas com recurso a fontes nacionais

Angola	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe
52%	70%	65%	71%	72%

Fonte: Equipa de avaliação incidindo sobre a base de dados dos indicadores dos Objectivos do Milénio da ONU

IM04 - Desfasamento temporal entre a data de publicação e a data de referência dos dados censitários

A análise dos dados censitários mostra uma certa homogeneidade entre os vários INE-PALOP ao nível do seu prazo de publicação. Não foi possível recolher dados para o caso de Angola e para a Guiné-Bissau onde ainda está a decorrer o processo de recenseamento censitário.

QUADRO A6 - 12:
Prazo de publicação dos dados censitários

Angola	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe
n.d.	1 ano	Recenseamento em curso	2 anos	2 anos

Fonte: Equipa de avaliação

IM05 – Taxa de crescimento do número de consultas dirigidas ao website do INE-PALOP

No trabalho de campo não foi possível obter dados para o cálculo do indicador, tendo apenas sido disponibilizado em dois países o número de visitas aos *sites* dos respectivos INE no ano de 2008: 70 810 em Cabo Verde e 79 205 em Moçambique.

5. Sustentabilidade

A tabela seguinte evidencia um conjunto de indicadores que pretendem captar a durabilidade dos resultados e dos impactos das acções de Cooperação Portuguesa e verificar até que ponto os benefícios gerados se irão prolongar para além da realização da intervenção. Neste sentido, afere-se a capacidade de retenção de estatísticos pelos INE-PALOP, o grau de envolvimento destes Institutos em acções de cooperação Sul-Sul e a representatividade no cálculo dos ODM.

**QUADRO A6 - 13:
Indicadores de apoio à análise da sustentabilidade**

Código	Designação do indicador	Fórmula de cálculo	Unid.
ST01	Capacidade de retenção de estatísticos formados pela Cooperação Portuguesa	Nº de colaboradores formados pela Cooperação Portuguesa que mantém vínculo contratual com o INE-PALOP / Total de colaboradores formados pela Cooperação Portuguesa	%
		<i>A manutenção dos técnicos formados pela Cooperação Portuguesa nos INE locais é o principal garante da sustentabilidade das acções, num contexto em que o nº de técnicos em alguns domínios é muito reduzido.</i>	
ST02	Nível de envolvimento dos INE-PALOP em acções de cooperação Sul-Sul	Nº de técnicos formados pela Cooperação Portuguesa envolvidos em acções de cooperação estatística desenvolvidas no contexto da cooperação Sul-Sul	nº
		<i>A quantificação do presente indicador ao longo do tempo permite aferir a evolução da capacidade de técnicos formados pela Cooperação Portuguesa serem formadores de outros técnicos dos INE da região. A cooperação sul-sul traduz uma multiplicação dos efeitos da Cooperação Portuguesa e assegura a sustentabilidade de algumas das suas acções.</i>	
ST03	Percentagem de indicadores de acompanhamento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) calculados directamente pelo INE-PALOP (ou passíveis de cálculo com base em dados publicados pelo INE-PALOP)	Nº de indicadores de acompanhamento dos ODM calculados pelo INE-PALOP (ou passíveis de calcular integralmente com base nos dados publicados pelo INE-PALOP) / Total de indicadores de acompanhamento dos ODM	%
		<i>O estabelecimento dos ODM veio reforçar a importância da estatística para medir a sua prossecução, sendo que a possibilidade de quantificação de tais indicadores por parte do INE-PALOP, ou com base em indicadores por este produzidos, se constitui como uma medida da sustentabilidade dos SEN para avaliar o seu desempenho no alcance dos ODM.</i>	

Fonte: Equipa de avaliação

ST01 - Capacidade de retenção de estatísticos formados pela Cooperação Portuguesa

Os dados de retenção de colaboradores com formação apenas foram apurados para os casos de Angola e São Tomé e Príncipe. A percentagem de colaboradores formados pela Cooperação

Portuguesa que em Junho de 2009 ainda mantém vínculo contratual com os INE de Angola e São Tomé e Príncipe é, respectivamente, de 40% e 30%.

ST03 - Percentagem de indicadores de acompanhamento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) calculados directamente pelo INE-PALOP (ou passíveis de cálculo com base em dados publicados pelo INE-PALOP)

Desejavelmente os SEN dos diferentes países deverão ser capazes de produzir informação para o cálculo de todos os indicadores estabelecidos para acompanhamento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A análise da percentagem dos indicadores estabelecidos que é passível de calcular apenas com recurso a fontes nacionais permite aferir, neste contexto, a sustentabilidade dos SEN dos PALOP, ainda que não permita isolar a sustentabilidade da Cooperação Portuguesa na área das estatísticas.

Tendo por referência a base de dados que a ONU dispõe para acompanhamento dos indicadores dos ODM, identificou-se a percentagem de indicadores de acompanhamento calculados pelo menos uma vez entre 2003 e 2007 apenas com recurso a fontes nacionais, concluindo-se que nenhum dos INE-PALOP era, porém, auto-suficiente nesta matéria.

QUADRO A6 - 14:

Percentagem de indicadores de acompanhamento dos ODM calculados pelo menos uma vez entre 2003 e 2007 apenas com recurso a fontes nacionais

Angola	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe
25%	35%	37%	48%	35%

Fonte: Equipa de avaliação, incidindo sobre a base de dados dos indicadores dos Objectivos do Milénio da ONU

ANEXO 7 - BIBLIOGRAFIA

Acordos de Cooperação

“Acordo de Cooperação no Domínio da Estatística entre a República Portuguesa e a República Popular de Angola”. Lisboa, *Diário da República*, I Série-A, nº 84, de 9-4-1992, pp. 1672-3.

“Acordo de Cooperação no Domínio da Estatística entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde”. Lisboa, *Diário da República*, I Série-A, nº 136, de 14-6-1995, pp. 3822-3.

“Acordo de Cooperação no Domínio da Estatística entre a República Portuguesa e a República de Moçambique”. Lisboa, *Diário da República*, I Série-A, nº 183, de 10-8-91, pp. 4043-4.

“Acordo de Cooperação no Domínio da Estatística entre a República Portuguesa e a República Democrática de São Tomé e Príncipe”. Lisboa, *Diário da República*, I Série-A, nº 223, de 27-9-1989, pp. 4290-2.

“Protocolo de Cooperação na Área da Estatística entre a Direcção Geral de Estatística da República da Guiné-Bissau, O Instituto para a Cooperação Económica e o Instituto Nacional de Estatística da República Portuguesa”, de 7 de Março de 1986 (*transcrição*).

Documentos relacionados com os Programas objecto de avaliação

AFRISTAT (2009). *Report de Mission. Etude du logiciel de production de l'indice des prix du Cap Vert* (12 a 16 Janvier 2009). Bamako, Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne, 30 Janvier 2009.

Aguiar, Saraiva (2009). *Classificações, Conceitos e Nomenclaturas. Importância e Evolução*. Luanda, Seminário sobre Classificações, Conceitos e Nomenclaturas de Angola, 28-29 de Janeiro de 2009.

Aguiar, Saraiva (2008). *Classificações, Conceitos e Nomenclaturas. Importância e Evolução*. Praia, Seminário sobre Classificações, Conceitos e Nomenclaturas de Cabo Verde, 25-26 de Novembro de 2008.

CPLP, INE Portugal (2004). *Acta. XIV Reunião dos Presidentes e Directores-Gerais de Estatística da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 29 e 30 de Novembro de 2004.

CPLP, INE Portugal (2004). *Institucionalização e Perspectivas da Cooperação Estatística a nível da CPLP*. Ponto 6 da Ordem de Trabalhos da XIV Reunião dos Presidentes e Directores-Gerais de Estatística da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 29 e 30 de Novembro de 2004.

CPLP, INE Portugal (2004). *Principais Conclusões. Recomendação*. Anexo 1 à Acta da XIV Reunião dos Presidentes e Directores-Gerais de Estatística da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 29 e 30 de Novembro de 2004.

122

CPLP, INE (2006). *Síntese. Principais Conclusões e Recomendações*. XV Reunião dos Presidentes e Directores-Gerais dos INE dos Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Praia, Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, 13-14 de Dezembro de 2006.

DAPP – ME (2001). *Projecto de Desenvolvimento dos Sistemas de Informação sobre Estatísticas da Educação. Missão a Angola* (19 a 26 de Novembro de 2001). Lisboa, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação, [Relator: Alexandre Paredes].

DAPP – ME (2002). *Projecto de Desenvolvimento dos Sistemas de Informação sobre Estatísticas da Educação. Missão a Cabo Verde* (20 a 25 de Maio de 2002). Lisboa, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação, Julho [Relator: Alexandre Paredes]. [Ficheiro anexo: *Missão Cabo Verde 2002-Anexo.pdf*].

Fernandes, Cristina (2001). *Novo Índice de Preços no Consumidor – Cabo Verde*. Relatório de Missão. Âmbito: Recolha de Preços. (s/l), Outubro de 2001.

Grupo de Trabalho sobre Estatísticas da Educação da CPLP (1999). *Conclusões e Recomendações*. 1ª Reunião do Grupo de Trabalho “Estatísticas da Educação da CPLP”, Lisboa 10 a 12 de Março de 1999.

INE (1998). *Missão de Assistência Técnica ao Desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional* (Relatório). Assistência técnica do INE de Portugal ao INE de Angola no quadro do Projecto de Apoio ao Reforço da Capacidade Institucional (Luanda, 9 a 30 de Novembro de 2004). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 24 de Setembro.

INE (1998). *Missão de Identificação na Área do Recenseamento da População e da Habitação de 2001, da Direcção de Estatística de S. Tomé e Príncipe*. Relatório (6 a 13 de Outubro de 1998). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, s/d [Relator: Fernando Simões Casimiro].

INE (1998). *Preparação dos Projectos da Legislação Complementar da Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional* (Relatório de Missão a Angola). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 7 de Dezembro.

INE (1998). *Projecto de Acta*. IX Reunião dos Directores-Gerais de Estatística dos PALOP, Portugal e Macau. Lisboa, 15 a 17 de Abril de 1998.

INE (1998). *Projecto de Apoio Reforço Institucional. Regulamentação Complementar da Legislação de Base do Sistema Estatístico Nacional* (Relatório). Assistência técnica do INE de Portugal ao INE de Moçambique (Maputo, 21 de Agosto a 11 de Setembro de 1998). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 15 de Setembro.

INE (1999). *Inquérito sobre a Avaliação das Necessidades de Informação Estatística Nacional. Regulamentação da Recolha Directa Coerciva de Dados Estatísticos. Dispositivos Administrativos do Processo das Contra-Ordenações Estatísticas* (Relatório). Missão de assistência técnica do INE de Portugal ao INE de Cabo Verde no quadro do Projecto de Reforço ao Apoio Institucional (Praia, 27 de Setembro a 21 de Outubro de 1999). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 25 de Outubro.

INE (1999). *Legislação Complementar da Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional e Planeamento da Actividade Estatística Nacional de Médio Prazo 1999-2003* (Relatório). Missão de assistência técnica, Projecto de Apoio ao Reforço Institucional (São Tomé, 11 de Janeiro a 7 de Fevereiro de 1999). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 12 de Fevereiro.

INE (1999). *Projecto de Acta*. X Reunião dos Directores-Gerais de Estatística dos PALOP, Portugal e Macau. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 27 a 28 de Outubro de 1999. [Ver outros documentos no ficheiro: *CD_Avaliacao_1998-2008/Actas_Reuniões_DGINE_PALOP_e_CPLP/1999*].

INE (2000). *Missão de Assistência Técnica na Área do Recenseamento da População e da Habitação de 2001, no Instituto Nacional de Estatística de S. Tomé e Príncipe*. Relatório (18 a 25 de Julho de 2000). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 28-07-2000 [Relator: Fernando Simões Casimiro].

INE (2000). *Preparação do Projecto da Legislação de Base para Reforma do Sistema Estatístico Nacional* (Relatório). Missão de assistência técnica do INE de Portugal ao INEC da Guiné-Bissau, Projecto de Reforço ao Apoio Institucional (Bissau, 12 de Novembro a 3 de Dezembro de 2000). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 5 de Dezembro.

INE (2001). *Avaliação do Estado do Sistema Estatístico Nacional* (Relatório). Missão de assistência técnica do INE de Portugal ao INE de Cabo Verde, Projecto de Apoio ao Reforço Institucional do Sistema Estatístico Nacional (Praia, 30 de Janeiro a 20 de Fevereiro de 2001). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 22 de Fevereiro.

INE (2001). *Balanço da Cooperação Bilateral*. Relatório do INE – Portugal para a XI Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau (Praia, 8 e 12 de Outubro de 2001). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, Setembro de 2001.

INE (2001). *Desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional* (Relatório). Missão de assistência técnica do INE de Portugal ao INE de São Tomé e Príncipe, Apoio ao Reforço Institucional do Sistema Estatístico Nacional (São Tomé, 19 de Junho a 9 de Julho de 2001). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 11 de Julho.

INE (2001). *Manual de Procedimentos do Novo IPC de Cabo Verde. Âmbito: Recolha de Preços* (Versão 0). (s/l), Outubro de 2001.

INE (2001). *Missão de Assistência Técnica na Área do Recenseamento da População e da Habitação de 2001, no Instituto Nacional de Estatística de S. Tomé e Príncipe*. Relatório (9 a 17 de Julho de 2001). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 27-07-2001 [Relator: Fernando Simões Casimiro].

INE (2001). *Perspectivas da Cooperação Estatística a Nível da CPLP. Projecto Comum em Estatísticas da Educação da CPLP*. XI Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau (Praia, 8 e 12 de Outubro de 2001). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, Outubro de 2001.

INE (2001). *Projectos Comuns da Cooperação Portuguesa. Classificações, Conceitos e Nomenclaturas*. XI Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau (Praia, 8 e 12 de Outubro de 2001). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, Setembro de 2001.

INE Cabo Verde (2001). *Relatório da XI Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau*. Praia, Instituto Nacional de Estatística, 8 e 12 de Outubro de 2001.

INE Angola (2002). *Balanço da Cooperação no Quadro dos Acordos Estatísticos Bilaterais*. Angola. Ponto 4 da Ordem de Trabalhos da XII Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 8 e 9 de Outubro de 2002.

INE Angola (2002). *Balanço do Programa de Cooperação Estatística Luso-Angolano, 2001-2002. Mapa*. XII Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 8 e 9 de Outubro de 2002.

INE Cabo Verde (2002). *Balanço da Cooperação da Cooperação Bilateral Relativo ao Período Janeiro-Setembro de 2002*. Documento para a XII Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau (Lisboa, 8 e 9 de Outubro de 2002). Praia, Outubro de 2002.

INE Moçambique (2002). *Balanço da Cooperação 2001-2002*. Documento para a XII Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau (Lisboa, 8 e 9 de Outubro de 2002).

INE São Tomé e Príncipe (2002). *Balanço de Actividades em 2001 e 2002*. Documento para a XII Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau (Lisboa, 8 e 9 de Outubro de 2002).

INE (2002). *Classificações, Conceitos e Nomenclaturas. Projecto Comum aos PALOP. Situação Actual e Desenvolvimentos Futuros*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, Agosto de 2002.

INE (2002). *Estatísticas da Educação da CPLP. Relatório sobre a Missão a São Tomé e Príncipe* (7 a 14 de Janeiro de 2002). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, Revisão de 28-III-2002 [Relator: Humberto Rui Moreira].

INE (2002). *Missão de Assistência Técnica ao Desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional* (Relatório). Missão de assistência técnica do INE de Portugal ao INE de São Tomé e Príncipe, Apoio ao Reforço Institucional do Sistema Estatístico Nacional (São Tomé, 25 de Novembro a 15 de Dezembro de 2002). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 17 de Dezembro.

INE (2002). *Principais Conclusões*. XII Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 8 e 9 de Outubro de 2002.

INE (2002). *Projecto de Acta*. XII Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 8 e 9 de Outubro de 2002.

INE (2002). *Reflexão sobre a Estratégia para a Cooperação Internacional do INE – Portugal*. Ponto 8 da Ordem de Trabalhos da XII Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 8 e 9 de Outubro de 2002.

INE Moçambique (2003). *Balanço da Cooperação Bilateral 2002-2003*. Documento do INE de Moçambique para apresentação na XIII Reunião dos Presidentes e Directores-Gerais dos Institutos Nacionais de Estatística (DGINE) dos PALOP, Portugal e Macau.

INE (2003). *Classificações, Conceitos e Nomenclaturas. Projecto Comum aos PALOP. Situação Actual e Desenvolvimentos Futuros*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, Setembro de 2003. [Anexos 1 a 6 no ficheiro: *CD_Avaliacao_1998-2008/Actas_Reuniões_DGINE_PALOP_e_CPLP/2003/Nomenclaturas*].

INE (2003). *Perspectivas da Cooperação Estatística a Nível da CPLP*. Ponto 8 da Ordem de Trabalhos da XIII Reunião dos Presidentes e Directores-Gerais dos Institutos Nacionais de Estatística (DGINE) dos PALOP, Portugal e Macau (Maputo, 23 e 24 de Setembro de 2003). Lisboa, 12 de Setembro de 2003.

INE Moçambique (2003). *Principais Conclusões e Recomendações*. XIII Reunião dos Presidentes e Directores-Gerais dos Institutos Nacionais de Estatística (DGINE) dos PALOP, Portugal e Macau. Maputo, Instituto Nacional de Estatística de Moçambique, 23 e 24 de Setembro de 2003.

INE Moçambique (2003). *Projecto de Acta*. XIII Reunião dos Directores-Gerais de Estatística de Portugal, dos Países Africanos de Língua Portuguesa e de Macau. Maputo, Instituto Nacional de Estatística de Moçambique, 23 e 24 de Setembro de 2003.

INE (2003). *Relatório de Actividades do INE e das Entidades com Delegação de Competências do INE 2002*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, s/d.

INE (2004). *Balanço da Cooperação Estatística Bilateral com Angola* (Outubro 2003/Dezembro de 2004).

INE (2004). *Balanço da Cooperação Estatística Bilateral com Cabo Verde* (Outubro 2003/Dezembro de 2004).

INE (2004). *Balanço da Cooperação Estatística Bilateral com a Guiné-Bissau* (Outubro 2003/Dezembro de 2004).

125

INE (2004). *Balanço da Cooperação Estatística Bilateral com Moçambique* (Outubro 2003/Dezembro de 2004).

INE (2004). *Balanço da Cooperação Estatística Bilateral com São Tomé e Príncipe* (Outubro 2003/Dezembro de 2004).

INE (2004). *Projecto de Legislação de Base para a Reforma do Sistema Estatístico Nacional* (Relatório). Missão de assistência técnica do INE de Portugal ao INEC da Guiné-Bissau, Apoio ao Reforço da Capacidade Institucional (Bissau, 10 a 24 de Setembro de 2004). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 27 de Setembro.

INE (2004). *Projecto Revisão da Macroestrutura do Instituto Nacional de Estatística* (Relatório). Missão de assistência técnica do INE de Portugal ao INE de São Tomé e Príncipe, Apoio ao Reforço Institucional do Sistema Estatístico Nacional (São Tomé, 20 de Novembro a 4 de Dezembro de 2004). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 6 de Dezembro.

INE (2004). *Relatório de Actividades do Instituto Nacional de Estatística e das Outras Entidades Intervenientes na Produção Estatística Nacional 2003*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, s/d.

INE (2004). *Revisão dos Comandos Legais do Sistema Estatístico Nacional* (Relatório). Assistência técnica do INE de Portugal ao INE de Angola no quadro do Projecto de Apoio ao Reforço da Capacidade Institucional (Luanda, 12 de Março a 2 de Abril de 2004). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 5 de Abril.

INE (2004). *Síntese do Balanço da Cooperação Bilateral entre Portugal e cada um dos PALOP*.

INE (2005). *Classificações, Conceitos e Nomenclaturas*. Relatório de Missão (15 a 19 de Agosto de 2005). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 22 de Agosto.

INE (2005). *Instituto Nacional de Estatística e Outras Entidades Intervenientes na Produção Estatística Nacional. Relatório de Actividades 2004*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, Julho de 2005.

INE (2006). *Instituto Nacional de Estatística e Outras Entidades Intervenientes na Produção Estatística Nacional. Relatório de Actividades 2005*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, s/d.

INE, CPLP (2007). *Principais Conclusões e Recomendações*. II Conferência Estatística da CPLP, Maputo, Instituto Nacional de Estatística de Moçambique, 20 e 21 de Novembro de 2007.

INE (2007). *Relatório da Missão ao INE de Moçambique*. Projecto Comum aos PALOP: Classificações, Conceitos e Nomenclaturas (10-14 de Dezembro de 2007). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 15 de Dezembro. [Contém anexos em ficheiro Zip: *Saraiva Aguiar – Relatório Missão Maputo (Dezembro 2007).zip*].

INE (2007). *Relatório da Missão de Assistência Técnica sobre: Implementação, Socialização e Divulgação do Novo IPC-CV* (11 a 18 de Novembro de 2007). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 3 de Dezembro de 2007 [Relator: Daniel Santos].

INE (2007). *Relatório de Actividades do Instituto Nacional de Estatística e das Outras Entidades Intervenientes na Produção Estatística Nacional 2006*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, Julho de 2007.

INE (2008). *O Índice de Preços no Consumidor (IPC). Série IPC07 (2007=100)*. Praia, Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, "Nota Metodológica", Janeiro de 2008.

INE (2008). *Relatório da Missão ao INE de Cabo Verde*. Projecto Comum aos PALOP: Classificações, Conceitos e Nomenclaturas (24-27 de Novembro de 2008). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 30 de Novembro.

INE (2008). *Relatório da Missão ao INE de Moçambique* (13 a 17 de Outubro de 2008). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 28 de Outubro [Relator: António Machado Lopes].

INE (2008). *Relatório da Missão de Assistência Técnica sobre: Implementação, Socialização e Divulgação do Novo IPC-CV* (10 a 17 de Fevereiro de 2008). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 25 de Fevereiro de 2008 [Relator: Daniel Santos].

INE (2008). *Relatório da Visita de Trabalho no Âmbito da Implementação do Sistema de Cálculo de Índices de Preços no Consumidor em Moçambique – aplicativo IPC-M (7 a 15 de Abril de 2008)*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística. [Anexos no ficheiro: *Relatório_Visita_MZ.zip*]

INE (2008). *Relatório de Actividades do Instituto Nacional de Estatística e das Outras Entidades Intervenientes na Produção Estatística Nacional 2007*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, Julho de 2008.

INE (2008). *Reforço dos Instrumentos de Gestão do Instituto Nacional de Estatística (Relatório)*. Missão de assistência técnica ao INE de São Tomé e Príncipe (São Tomé, 23 de Janeiro a 14 de Fevereiro de 2008). São Tomé, Instituto Nacional de Estatística, 13 de Fevereiro.

INE (2009). *Relatório da Missão ao INE de Angola*. Projecto Comum aos PALOP: Classificações, Conceitos e Nomenclaturas (26-30 de Janeiro de 2009). Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 30 de Janeiro.

INE (Vários anos). *Indicadores de Gestão da Cooperação 2002-2008*. Vários ficheiros Excel com informação estatística sobre a cooperação do Instituto Nacional de Estatística (trimestrais, semestrais e acumulados anuais), incluindo o ficheiro *Histórico projectos comuns 1998-2004.xls*.

IPAD, INE (2008). *Relatório de Execução do Protocolo entre o IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e o INE, I.P. – Instituto Nacional de Estatística para o Financiamento do Programa de Cooperação Estatística Bilateral PALOP – 2007*. Lisboa, versão revista em Dezembro de 2008. [Vários anexos em ficheiro: *Protocolo 2007 INE-IPAD de Cooperação Bilateral PALOP*].

IPAD, INE, INEC (2008). *Relatório Final. Missão de Assistência Técnica à Montagem da Rede Informática Local*. Guiné-Bissau. Bissau, Julho.

PCP (2006). *Relatório de Execução 2005*. Programa Complementar Português (PCP) ao Projecto II PIR PALOP, Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos. Lisboa, Março de 2006.

PCP (2007). *Relatório de Execução 2006*. Programa Complementar Português (PCP) ao Projecto II PIR PALOP, Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos. Lisboa, Maio de 2007.

PCP (2008). *Programa de Trabalho e Orçamento 2008*. Programa Complementar Português (PCP) ao Projecto II PIR PALOP, Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos. Lisboa, Maio de 2008.

PCP (2008). *Relatório de Execução 2007*. Programa Complementar Português (PCP) ao Projecto II PIR PALOP, Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos. Lisboa, Maio de 2008.

PCP (2008). *Relatório da Reunião do Grupo de Trabalho “Contas Nacionais”*. Programa Complementar Português (PCP) ao Projecto II PIR PALOP (Domínio de Intervenção: Contas Nacionais). Lisboa, INE de Portugal, 30 de Junho a 4 de Julho de 2008. [Anexos e outra documentação em ficheiro: *GT-Contas Nacionais Jul 2008*].

PCP (2008). *Relatório da Missão de Assistência Técnica (São Tomé e Príncipe, 25 de Setembro a 2 de Outubro de 2008)*. Programa Complementar Português (PCP) ao Projecto II PIR PALOP (Domínio de Intervenção: Estatísticas Anuais das Empresas). Lisboa, 13 de Outubro de 2008. [Relator: Humberto Jorge Pereira].

PCP (2008). *Missão de Assistência Técnica para o Desenvolvimento de um Sistema de Estatísticas Infra-anuais e de Instrumentos de Síntese Orientados para a Análise Económica de Curto Prazo (Angola, 5 a 11 de Outubro de 2008)*. Programa Complementar Português (PCP) ao Projecto II PIR PALOP (Domínio de Intervenção: Estatísticas de Curto Prazo). Lisboa, Novembro de 2008. [Relator: J. Bernardo de Lemos].

PCP (2008). *Síntese da Reunião do Grupo de Trabalho “Estatísticas de Curto Prazo das Empresas”*. Programa Complementar Português (PCP) ao Projecto II PIR PALOP (Domínio de Intervenção: Estatísticas de Curto Prazo das Empresas). Lisboa, INE de Portugal, 2 a 5 de Dezembro de 2008.

Projecto de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos dos PALOP (2003). *Seminário Classificações, Conceitos e Nomenclaturas* (Relatório Técnico). São Tomé, 8 a 12 de Dezembro de 2003. [Contém comunicações e anexos em ficheiro Zip: *Relatório Técnico do Seminário STP Dezembro de 2003 – Publicação.zip*].

Projecto de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos dos PALOP (2004). *Seminário Classificações, Conceitos e Nomenclaturas* (Relatório Técnico). Oeiras, 22 a 26 de Novembro de 2004.

Santos, Daniel (1997). *Índice de Preços no Consumidor de Cabo Verde. Avaliação do Projecto e Propostas de Desenvolvimento. Relatório de Missão*. Praia, Missão realizada na Direcção-Geral de Estatística de Cabo Verde, Janeiro de 1997. [Anexos 1 a 5 no ficheiro: *CaboVerdeJan97.zip*].

Secretariado Executivo da CPLP (1998). Conferência “Cooperação Estatística no quadro da CPLP”. Lisboa, 17 a 19 de Junho de 1998. [Ficheiro *Conferência Estatística CPLP 1998* contendo desdobrável, Conclusões e recomendações DGINE].

Secretariado Provisório do Grupo de Trabalho sobre Estatísticas da Educação (GTEE) (2000). *Projecto Estatísticas da Educação da CPLP*. Lisboa, 5 de Abril.

Outros Documentos

IPAD, BDO (2006). *Avaliação do Programa Indicativo de Angola 2004-2006*. Relatório Final – Versão Definitiva. Lisboa, Setembro 2006.

IPAD, Ministérios do Negócios Estrangeiros (2006). *Eficácia da Ajuda – Plano de Acção de Portugal para a Eficácia*. Lisboa, Junho 2006.

IPAD, Ministérios do Negócios Estrangeiros (2007). *Guia de Avaliação*. Lisboa, Janeiro 2007.

Morais, Severim de; Pinheiro, João de Deus; Silva, Ulisses, Correia da Silva; Cunha, Rui Barcelos da; Rodrigues, Frances; Salvaterra, Homero (1997). *Framework of Cooperation - PALOP/European Community*. Regional Indicative Programme. VII/64/97-EN. Maputo, 5 de Março de 1997.

OGIMATECH (2005). *Projecto Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos dos PALOP*. Cooperação CE-PALOP PIR-PALOP II. Avaliação Intercalar do Projecto Março-Junho de 2005. [Relator: Adérito Alain Sanches, Rui Figueiredo Soares].

OCDE (2006). *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*. Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua. Edição em português da responsabilidade do IPAD.

OCDE (2006). Normas do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) para a Qualidade da Avaliação (para aplicação em fase experimental). Rede de Avaliação do CAD. 31 de Março de 2006.

128 Paris21 (2002). *Building Statistical Capacity to Monitor Development Progress*. Development Data Group. Outubro 2002.

Paris21 (2003). *An Evaluation of Paris21: An Initiative to Improve the Contribution of Statistical Services to Development*.

Paris21 (2006). *Review of support to statistical capacity building in Sub-Saharan Africa - From Reporting to Collaboration*. Synthesis Report on the light reporting exercise as of March 2006. Volume I – Final Draft. Março 2006.

Paris21 (2006). *Review of support to statistical capacity building in Sub-Saharan Africa - From Reporting to Collaboration*. Detailed results of the light reporting exercise as of June 2006. Volume II – Final Draft. Junho 2006.

Paris21 (2006). *Review of support to statistical capacity building in Sub-Saharan Africa - From Reporting to Collaboration*. Directory of Development Partners as of September 2006. Volume III. Setembro 2006.

United Nations (Vários anos). *The Millennium Development Goals – Report*. New York.